

Zorgvernieuwing : een kwestie van routine : een studie naar de vorming van interorganisationale netwerken en naar systeemveranderingen in de thuiszorg vanuit interactionistisch perspectief

Citation for published version (APA):

van Raak, A. J. A. (1998). *Zorgvernieuwing : een kwestie van routine : een studie naar de vorming van interorganisationale netwerken en naar systeemveranderingen in de thuiszorg vanuit interactionistisch perspectief*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Universiteit Maastricht.
<https://doi.org/10.26481/dis.19980611ar>

Document status and date:

Published: 01/01/1998

DOI:

[10.26481/dis.19980611ar](https://doi.org/10.26481/dis.19980611ar)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 05 May. 2023

Zorgvernieuwing: een kwestie van routine

*Een studie naar de vorming van interorganisationele netwerken
en naar systeemveranderingen in de thuiszorg vanuit
interactionistisch perspectief*

© 1998 A.J.A. van Raak, Tilburg.

ISBN 90-73892-11-2

De Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek

De Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek

Productie:	Datawyse B.V., Maastricht
Omslagontwerp:	Jan Eggen, Unigraphic, Maastricht
Lay-out:	Jan van Emmerik, Maastricht

Zorgvernieuwing: een kwestie van routine

*Een studie naar de vorming van interorganisationale netwerken
en naar systeemveranderingen in de thuiszorg vanuit
interactionistisch perspectief*

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit Maastricht,
op gezag van de Rector Magnificus,
Prof. Dr. A.C. Nieuwenhuijzen Kruseman,
volgens het besluit van het College van Decanen,
in het openbaar te verdedigen
op donderdag 11 juni 1998 om 14.00 uur

door

Arnoldus Johannes Adrianus van Raak,
geboren te Loon op Zand op 18 januari 1959.

Promotor:

Prof.dr. J.A.M. Maarse

Co-promotor:

Dr. I.M. Mur-Veeman

Beoordelingscommissie:

Prof.dr. C. Spreeuwenberg (voorzitter)

Prof.dr. A.J.A. Godfroij (Katholieke Universiteit Nijmegen)

Prof.dr.ir. A.C.J. De Leeuw (Rijksuniversiteit Groningen)

Prof.dr. H. Philipsen

Prof.dr. G.A.M. Widdershoven

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
1 Introductie	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Doel en object van studie: netwerken in de thuiszorg	4
1.2.1 Zorgvernieuwendingsbeleid van het Ministerie van WVC	5
1.2.2 Doelstellingen van het Programma van WVC	5
1.2.3 Selectievoorraanden voor het Programma en samenstelling	7
1.2.4 Overheidssteun aan de projecten in het Programma van WVC	9
1.2.5 Doel en functie van het evaluatie-onderzoek	10
1.3 Probleemstelling: sturing en netwerkontwikkeling	10
1.4 Paradigma, theorie en methodologie	14
1.5 Onderzoeksstrategie: uitvoering van de studie	15
1.6 Opbouw van het verslag: een taferel, naar het leven geschilderd	16
2 Preparering van het doek: paradigma en theorie	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Paradigma en verenigbaarheid van inzichten uit functionalistische benaderingen	20
2.2.1 Functionalisme: social system theory en interactionisme	20
2.2.2 Vereniging van inzichten en primaat van het interactionisme	21
2.3 Eerste opbouwfasen van de theorie: selectie van verschijnselen	25
2.3.1 Eerste selectie van verschijnselen	27
2.3.2 Tweede selectie van verschijnselen	28
2.3.3 Derde selectie van verschijnselen	29
2.4 Tweede opbouwfasen van de theorie: conceptueel raam-werk voor het dynamisch samenspel van verschijnselen	32
2.4.1 Cultuur, structuur en macht (inclusief sturing)	32
2.4.2 Regels (ontwikkeling en handelen volgens regels)	33
2.4.3 Betekenis	34
2.5 Derde opbouwfasen van de theorie: beschrijving van de concepten	34
2.5.1 Betekenis	35
2.5.2 Context: cultuur (routines en actorperspectief)	37
2.5.3 Context: structuur (afhankelijkheidsrelaties en patroonsgevoel handelen)	41
2.5.4 Context: macht (asymmetrische afhankelijkheidsrelaties)	46
2.5.5 Sturing (machtsuitoefening)	49
2.5.6 Handelingsregels	52
2.6 Vierde opbouwfasen van de theorie: beschrijving van de relaties tussen concepten	55
2.6.1 Eerste relatie tussen verschijnselen	56
2.6.2 Tweede relatie tussen verschijnselen	59
2.6.3 Derde relatie tussen verschijnselen	59
2.6.4 Eerste relatie tussen verschijnselen (bis)	60
2.7 Slotopmerkingen	60

3	Penselen en verf: paradigma en methodologie	61
3.1	Inleiding	61
3.2	Paradigma en methodologie van het interactionisme: beoordeling van het onderzoek en de studie	61
3.2.1	Het vraagstuk van de beoordelingsmaatstaf	62
3.2.2	Toetsende en explorerende benadering	63
3.2.3	Beoordeling van het uitgevoerde onderzoek en de studie	65
3.3	'Case study' benadering volgens Yin: beoordeling van het onderzoek en de studie	69
3.3.1	Algemene kenmerken	72
3.3.2	'Case study design'	72
3.3.3	Theorie	74
3.3.4	Vorbereiding van dataverzameling: opstellen van een 'case study' protocol	74
3.3.5	Dataverzameling	75
3.3.6	Analyse	76
3.3.7	Rapportage	76
3.3.8	Validiteit en betrouwbaarheid	76
3.3.9	Beoordeling van het uitgevoerde onderzoek en de studie	79
3.4	Dataverzameling gedurende het onderzoek	79
3.4.1	Methoden en instrumenten voor dataverzameling	80
3.4.2	'Fit' tussen latere concepten en eerder verzamelde data	81
3.4.3	Bruikbaarheid van de verzamelde gegevens voor de studie	81
3.5	Gebruikte analysetechnieken	84
3.5.1	'Bracketing'	86
3.5.2	'Time-series analysis'	87
3.5.3	'Replication'	87
3.6	Nadere toelichting op de uitgevoerde analyses	95
3.6.1	Wat-vraag: netwerken en veranderingen in structuur, macht en cultuur	95
3.6.2	Hoe-vraag: veranderingen door handelingen volgens regels, als product van sturingsinteracties	98
3.6.3	Waarom-vraag: (aanleiding tot) sturing	101
3.7	Slotopmerkingen	102
4	Houtskoolschetsen: veranderingen in structuur, macht en cultuur	103
4.1	Inleiding	103
4.2	Startsituatie van het project	104
4.3	Veranderingen in structuur en macht: vervlechting en ontvlechting op het niveau van de projectorganisatie	107
4.3.1	De eerste configuratie: de eenvoudige structuur	116
4.3.2	De tweede configuratie: de hybride adhocratie	117
4.3.3	De derde configuratie: terug naar de eenvoudige structuur	121
4.4	Veranderingen in structuur en macht: vervlechting en ontvlechting in de organisatie van intensieve thuiszorg	122
4.4.1	Eerste model: vervlechting van relaties tussen hulpverleners	124
4.4.2	Tweede model: ontvlechting van relaties tussen hulpverleners	130
4.5	Veranderingen in cultuur: vervlechting en ontvlechting op het niveau van de projectorganisatie	132
4.5.1	Situatie in het secundaire proces tot medio 1990	133

4.5.2	Situatie in het secundaire proces tot eind 1992	135
4.5.3	Beschouwing van vervlechting en ontvlechting in de projectorganisatie: geen cultuurverandering	137
4.6	Veranderingen in cultuur: vervlechting en ontvlechting in de organisatie van intensieve thuiszorg	138
4.6.1	Situatie op het secundaire niveau van het primaire proces tot medio 1990	138
4.6.2	Situatie op het secundaire niveau van het primaire proces tot eind 1992	142
4.6.3	Beschouwing van vervlechting en ontvlechting in de organisatie van de hulpverlening: wel cultuurverandering	143
4.7	Slotopmerkingen	145
5	Eerste verlaag: sturingsinteracties en handelingen volgens regels	147
5.1	Inleiding	147
5.2	Sturingsinteracties	148
5.2.1	Patronen van these, antithese en synthese: vervlechting en ontvlechting in de projectorganisatie	150
5.2.2	Patronen van these, antithese en synthese: vervlechting en ontvlechting in de organisatie van de hulpverlening	159
5.2.3	Bestuurders en bestuurden	160
5.3	Handelen volgens (de betekenis van) projectinterne regels	162
5.3.1	Veranderingen door patroonsgewijze handelingen	164
5.3.2	Veranderingen door handelingen volgens regels: oprichting en opheffing van netwerken	165
5.3.3	Veranderingen door handelingen volgens regels: handelingen binnen en tussen de eerste en tweede cirkel	171
5.4	Sturingsinteracties volgens regels	176
5.5	Slotopmerkingen	178
6	Tweede verlaag: sturing en haar aanleiding	179
6.1	Inleiding	179
6.2	Algemene aanleiding tot de uitvoering van het project itz	183
6.3	De case van het convergentiecollege	184
6.3.1	Weergave van de gebeurtenissen aan de hand van de concepten	185
6.3.2	Empirische gegevens over het verloop van de gebeurtenissen	186
6.3.3	Reflectie op de gebeurtenissen vanuit de machts- en routineverklaring	189
6.4	De case van de stichting itz	189
6.4.1	Weergave van de gebeurtenissen aan de hand van de concepten	190
6.4.2	Empirische gegevens over het verloop van de gebeurtenissen	192
6.4.3	Reflectie op de gebeurtenissen vanuit de machts- en routineverklaring	197
6.5	De case van de organisatie van itz aan pg-patiënten	198
6.5.1	Weergave van de gebeurtenissen aan de hand van de concepten	198
6.5.2	Empirische gegevens over het verloop van de gebeurtenissen	200

6.5.3	Reflectie op de gebeurtenissen vanuit de machts- en routineverklaring	206
6.6	Slotopmerkingen	207
7	Het tafereel gevernist en bekeken: conclusies en discussie	209
7.1	Inleiding	209
7.2	Sturing van en binnen netwerken	209
7.2.1	Richting van ontwikkelingen	210
7.2.2	Bestuurders	210
7.2.3	Wijze van sturing	212
7.3	Aanleiding tot sturing	213
7.4	Gelegenheid tot sturing	214
7.4.1	Macht en (de betekenis van) middelen	214
7.4.2	Macht en routines	216
7.4.3	Sturingsvormen	216
7.5	Ontwikkelingen van en binnen netwerken	217
7.5.1	Structuur en macht	218
7.5.2	Cultuur	219
7.6	Sturing naar beoogde thuiszorg	220
7.6.1	Kennis van routines en betekenissen als uitgangspunt voor sturing	221
7.6.2	Aanbevelingen	222
7.7	Discussie	225
7.7.1	Theorie	225
7.7.2	Methodologie	228
	Zorgvernieuwing: een kwestie van routine. Samenvatting	231
1	Inleiding	231
2	Doel en vraagstelling	231
3	Conceptueel raamwerk	232
4	Onderzoeksbenadering	233
5	Beantwoording van de studie-vragen	234
6	Slotopmerkingen	237
	Health care innovation: a matter of routine. Summary	239
1	Introduction	239
2	Characteristics of the study	239
3	Results of the study	240
	Begrippenlijst	241
	Literatuur	251
	Overzicht databronnen	257
1	Registratieformulieren	257
2	Verslagen vraaggesprekken	257
3	Documenten	257

Instrumenten voor dataverzameling	267
1 'Themalijst interviews projectleiders, najaar 1990' (selectie)	267
2 'Vragenlijst interviews projectleiders, najaar 1991' (selectie)	268
3 'Themalijst interviews projectleiders, najaar 1992' (selectie)	268
4 'Themalijst interviews directeuren gezinszorg en kruiswerk, najaar 1990' (selectie)	270
5 'Voortgangsregistratie projecten, najaar 1992' (selectie)	272
 Dankwoord	 273
 Curriculum vitae	 275

Voorwoord

In 1989 haalde de Onderzoeksgroep Zorgvernieuwing van de huidige vakgroep Beleid, Economie en Organisatie van de Zorg (BEOZ) van de Universiteit Maastricht haar grootste onderzoeksopdracht binnen sinds haar oprichting aan het einde van de jaren tachtig. Het Ministerie van WVC verzocht de Onderzoeksgroep Zorgvernieuwing een evaluatie-onderzoek uit te voeren naar een van zijn beleidsprogramma's, genaamd het 'Programma Zorgvernieuwingsprojecten Thuiszorg' (1990-1992). Dit Programma omvatte een aantal lokale en regionale samenwerkingsinitiatieven, gericht op verandering en verbetering van de thuiszorg ('zorgvernieuwing').

Trots op de verwerving van de opdracht, vastberaden een mooi onderzoek te verrichten, maar tevens beducht voor de valkuilen tijdens de speurtocht naar kennis over zorgvernieuwing, besloot de Onderzoeksgroep haar onderzoeksstrategie zorgvuldig te formuleren. Gekozen werd voor toepassing van principes van de 'case study' benadering volgens Yin (1989).

Dankzij een van deze principes kon dit proefschrift worden geschreven. Kenmerkend voor de genoemde 'case study' benadering is namelijk dat een grote hoeveelheid data wordt verzameld. Omdat wij trouw vasthielden aan de principes van Yin (en bevreesd waren ook maar het kleinste stukje informatie te moeten missen), hadden wij een grote hoeveelheid gegevens verkregen over de projecten in het Programma, die wij onderzochten. Lang niet alle data konden tijdens het onderzoek volledig worden bestudeerd. Veel bleef in de schappen van ons kennismagazijn liggen.

Al aan het begin van onze expeditie in zorgvernieuwingsland was het voor ons duidelijk dat wij de weg kwijt zouden kunnen raken, wanneer onze theoretische blik troebel zou zijn. Door een rondgang te maken langs allerlei disciplines uit de sociale wetenschappen trachtten wij onze blik te verscherpen. Aanvankelijk bleef het gezichtsveld vaag en we maakten tijdens onze expeditie weleens een struikelpartij mee. Maar na enige veranderingen in de theorie werd het zicht beter. Struikelpartijen werden minder frequent en we haalden zonder veel blauwe plekken het eindpunt van onze reis, volgepakt met foto's van zorgvernieuwingsprojecten, schetsen, schilderijtjes en andere souvenirs.

Toen wij tijdens een avondje herinneringen ophaalden aan onze reis, moesten wij lachen bij de gedachte aan de struikelpartijen die we hadden meegemaakt. We zeiden tegen elkaar dat het toch jammer was dat de souvenirs in ons magazijn lagen te verstoffen. Zo werd het idee geboren een tweede reis te maken, maar nu langs de stellingen in ons kennismagazijn. We zouden bovendien niet langer de wijde wereld van de zorgvernieuwing in trekken, maar juist onder het aardoppervlak verdwijnen. We wilden eens goed uitzoeken welke funderingen, spelonken en breuken zich onder dat oppervlak bevonden. Tijdens het evaluatie-onderzoek waren wij daar onvoldoende aan toegekomen. Een van ons zou van deze reis verslag doen in een proefschrift, als er tenminste geld zou zijn om een nieuwe expeditie uit te rusten.

Nadat de financiering eind 1993 rond was, kon de tocht beginnen. We trokken onze stofjas aan, namen de lift naar de kelders van ons kennisinstituut en openden daar de deur van ons magazijn.

1 Introductie

1.1 Inleiding

Thuiszorg (zorg in de eigen woon- en leefsituatie van de hulpvrager) is van oudsher een belangrijke sector van de Nederlandse gezondheidszorg. Zij was lange tijd vooral bestemd voor patiënten met 'enkelvoudige' zorgvragen. Dit waren personen die relatief eenvoudige zorg, hulp en medische behandeling nodig hadden en die meestal vanuit één discipline werden geholpen. Deze 'traditionele' thuiszorg werd lange tijd vooral verstrekt door instellingen en beroepsbeoefenaren uit de eerstelijns (eerste echelon), met name huisartsen, kruiswerk, gezinsverzorging en maatschappelijk werk. Zij hadden ieder hun eigen, min of meer exclusieve taakdomein.

In de jaren tachtig deden in Nederland nieuwe groepen zorgvragers in de thuiszorg hun intrede: (veelal) oudere patiënten met meervoudige, complexe zorgvragen die voorheen meestal een beroep deden op intramurale voorzieningen. Deze intrede was het gevolg van allerlei ontwikkelingen zoals (dubbele) vergrijzing, reductie van intramurale capaciteit, technologische ontwikkelingen, een toenemende voorkeur van ouderen voor thuiszorg en afnemende mantelzorg (Mur-Veeman en Maarse, 1993; Mur-Veeman et al, 1994).

Zorgaanbieders uit het eerste echelon kwamen tot de conclusie dat hun diensten te zeer waren bestemd voor 'traditionele' gebruikers. Voor de nieuwe groepen was de traditionele thuiszorg naar inhoud en organisatie niet toereikend. Zij hadden zorg nodig die vanuit meerdere disciplines gezamenlijk of gelijktijdig werd verleend: 'moderne thuiszorg'. Echter, disciplines waren duidelijk van elkaar gescheiden en functioneerden veelal onafhankelijk van elkaar. Bovendien konden zij tot verschillende echelons behoren. Enerzijds bestond daardoor tussen de verschillende zorgproducten overlap, anderzijds waren er tekorten en hiaten. Verder sloten de inspanningen van de diverse zorgaanbieders niet voldoende op elkaar aan. Fragmentatie overheerste, afstemming liet te wensen over (Van Raak et al, 1993).

Om in de behoeften van de nieuwe zorgvragers te kunnen voorzien, achtten de aanbieders het noodzakelijk zowel het zorgaanbod als de organisatie van de zorgverlening (taakverdeling en afstemming) te veranderen. De bijdragen van de verschillende zorgaanbieders, ieder met eigen deskundigheden en organisatievormen, moesten naadloos op elkaar aansluiten. Voor de verlening van moderne thuiszorg werden door het gehele land samenwerkingsprojecten tussen instellingen en beroepsbeoefenaren opgezet en uitgevoerd. Een aantal daarvan maakte deel uit van het 'Programma Zorgvernieuwingprojecten Thuiszorg' (1990-1992) van het Ministerie

van WVC (hierna 'Programma' of 'Programma van WVC' genoemd). Kortweg gesteld is een 'zorgvernieuwingproject' een samenhangend geheel van handelingen die binnen een begrenste tijd zijn gericht op het creëren van duidelijk gespecificeerde nieuwe én betere organisatievormen ten behoeve van de thuiszorg¹.

Dit Programma is geëvalueerd door de Onderzoeksgroep Zorgvernieuwing van de vakgroep Beleid, Economie en Organisatie van de Zorg (BEOZ) van de Universiteit Maastricht. Gedurende het evaluatie-onderzoek is over het Programma en zijn onderdelen een grote hoeveelheid gegevens verzameld. Na afloop van het onderzoek is besloten een deel daarvan diepgaand te bestuderen, ten behoeve van de onderhavige, sociologische studie.

In dit eerste hoofdstuk geven wij de contouren aan van onze studie met behulp van vier kernaspecten die bij wetenschappelijk onderzoek kunnen worden onderscheiden. In par. 1.2 introduceren wij het object van de studie (wat bestudeerden wij?), par. 1.3 bevat de vragen die wij wilden beantwoorden (probleemstelling: wat wilden wij over het studie-object weten?). In par. 1.4 wijden wij een aantal zinnen aan de theoretische en methodologische achtergrond van onze studie naar netwerken en het paradigma waartoe de studie behoort (vanuit welke invalshoek bestudeerden wij het object?) en in par. 1.5 geven wij de weg aan waarlangs wij tot een antwoord op de gestelde vragen zijn gekomen (uitvoering van de studie: welke onderzoeksstrategie volgden wij?). Met uitzondering van de 'probleemstelling' komen de onderzoeksaspecten uitvoerig terug na dit hoofdstuk. Par. 1.6 bevat de opbouw van het verslag van de studie.

1.2 Doel en object van studie: netwerken in de thuiszorg

Evenals bij alle andere vormen van zorg het geval is, moet de verlening van thuiszorg worden georganiseerd. Dit impliceert verdeling van taken en afstemming (coördinatie) van deze taken (Mintzberg, 1983). Wanneer een instelling aanwezig zou zijn die in staat was alle noodzakelijke zorg zelf te bieden, dan zou kunnen worden volstaan met taakverdeling en coördinatie *binnen* deze ene organisatie. Een dergelijke instelling was gedurende de Programmaperiode echter niet voorhanden: de zorgtaken waren verdeeld over verschillende zorgaanbieders (instellingen en beroepsbeoefenaren). In zo'n geval vereist moderne thuiszorg coördinatie *tussen* voorzieningen (Hendrix en Van Raak, 1994). Om hun taken op elkaar te kunnen afstemmen moesten deze voorzieningen onderling relaties aangaan: zij moesten een netwerk vormen.

Uitzonderingen daargelaten golden de beschreven omstandigheden anno 1998 nog. In deze omstandigheden is de ontwikkeling van netwerken van zorgaanbiedende instellingen en beroepsbeoefenaren een cruciale voorwaarde voor verlening van moderne thuiszorg. Wetenschappelijke kennis van de ontwikkeling van deze netwerken in de thuiszorg is dan ook relevant, maar is niet altijd voorhanden. Het verwerven van verdere kennis over dit onderwerp is het *centrale doel* van de onderhavige studie.

Ter verwezenlijking van dit doel hebben wij een theorie opgebouwd, met behulp van veronderstellingen uit de literatuur en van empirische gegevens over netwerken in de thuiszorg. Wij hebben de theorie niet alleen geconstrueerd om de kennis waarover wij reeds beschikten te verdiepen, maar ook om onszelf een basis te verschaffen voor toekomstig onderzoek naar netwerken. In dit opzicht kan de theorie een prototype

1 Gebaseerd op Keuning en Eppink, 1987.

worden genoemd, dat door confrontatie van veronderstellingen met empirische gegevens tijdens de onderhavige studie een eerste maal is beproefd en dat gedurende vervolgonderzoek verder op zijn merites kan worden beoordeeld.

Bestudering van projectgegevens, verzameld in de loop van het Programma van WVC, bood voor de opbouw van de theorie een goed aanknopingspunt. In elk van de projecten uit dit Programma stond de ontwikkeling van netwerken namelijk centraal. In alle projecten zijn ook netwerken tot ontwikkeling gekomen.

Op een aantal van deze netwerken, die werden aangetroffen in de empirie, concentreren wij ons in het navolgende. Zij zijn ons *studie-object*. De netwerken die wij hebben bestudeerd, bestonden uit (vertegenwoordigers van) zorgverlenende instellingen en beroepsbeoefenaren binnen de eerste lijn en uit vertegenwoordigers van organisaties die bij de zorgverlening waren betrokken, zoals de zorgverzekeraar. Individuen en verzamelingen van individuen (zoals organisaties en beroepsgroepen) noemen wij 'actoren'.

1.2.1 Zorgvernieuingsbeleid van het Ministerie van WVC

In de periode dat wij het evaluatie-onderzoek uitvoerden naar het Programma van WVC, werd in Nederland reeds op grote schaal geëxperimenteerd met vernieuwingen in de thuiszorg (Tijssen et al, 1991). In het toenmalige beleid van het Ministerie van WVC was veel belangstelling voor zorgvernieuwingprojecten vanwege de bijdrage die zij wellicht konden leveren aan de verbetering van kwaliteit en doelmatigheid van de zorgverlening (Ministerie van WVC, 1988, 1990a). Dit beleid, zoals vastgelegd in 'Werken aan zorgvernieuwing' (Ministerie van WVC, 1990a), was erop gericht het stelsel van gezondheidszorgvoorzieningen ingrijpend te herzien.

Een belangrijk streven was de verschuiving van aanbodgerichte naar functiegerichte zorgverlening. Niet langer moesten de instellingen die zorg verleenden centraal staan, maar zorgfuncties en de behoeften van hulpvragers. Functionele samenhang, flexibiliteit, kwaliteit, zorg op maat, samenwerking, substitutie en doelmatigheid waren de nieuwe sleutelwoorden in het beleid.

De belangstelling van WVC voor zorgvernieuwingprojecten (hierna 'projecten' genoemd) betrof niet de locale of regionale betekenis daarvan, maar de landelijke betekenis. WVC zocht naar mogelijkheden om ervaringen met projecten te vertalen in beleid op het landelijk niveau. Met het oog daarop besloot WVC een aantal locale en regionale projecten gericht te stimuleren en tevens te evalueren. Hiertoe werd het genoemde Programma opgezet. Om beleidsondersteunende informatie te verkrijgen gaf WVC aan de Onderzoeksgroep Zorgvernieuwing de opdracht een evaluatie-onderzoek uit te voeren.

1.2.2 Doelstellingen van het Programma van WVC

Met het Programma van WVC werd beoogd bij te dragen aan de verbetering van het thuiszorgaanbod als alternatief voor intramurale opname. Thuiszorg werd in het Programma beschouwd als georganiseerde gezondheidszorg en dienstverlening in de eigen woon- en leefsituatie van de hulpvrager, afgestemd op de individuele behoeften van het cliëntsysteem. Het doel van de thuiszorg was mensen, die door gebrek en/of ziekte afhankelijk waren van de hulp van anderen thuis te ondersteunen, verzorgen, verplegen en/of behandelen, tot zij of hun directe omgeving daartoe zelf in staat waren.

Tevens werd beoogd dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving konden blijven (Ministerie van WVC, 1989).

Overzicht 1.1 Programma van WVC: deelnemende zorgvernieuwingsprojecten en hun doel (N=12)

Project	Doel
Project 'Regionale ontwikkelingen van de (thuis)zorg Midden Kennemerland'	Verbetering van het thuiszorgaanbod dat is toegesneden op de zorgvraag; één regie realiseren voor projecten.
Project 'Beter Thuis' Haarlem	Streven naar een samenhangend, gebruikersvriendelijk en doelmatig aanbod; invoering van één organisatorisch, inhoudelijk en financieel model voor thuiszorg in de regio.
Project 'Intensieve Thuiszorg Zuid-Kennemerland'	Invoering van een model voor de verlening van intensieve thuiszorg met als uitgangspunt de noden van de patiënt; ontwikkeling van zorgprotocollen; convergentie van ontwikkelingen en projecten in de regio.
'Protocollenproject' Amsterdam	Ontwikkeling en beproefing van protocollen, ontwikkeling van methoden voor de invoering van protocollen; verzameling van beleidsrelevante informatie over protocollen.
Project 'Thuiszorg Amsterdam Zuidoost'	Realisering van een integraal zorgaanbod; verbetering van samenwerking tussen aanbieders en van de samenhang tussen activiteiten; scheppen van randvoorwaarden voor de uitvoering van zorg; opbouwen van regie.
Project 'Kempenzorg';	Vormgeving van samenwerking tussen aanbieders; bevordering van continuïteit van zorg; vorming van een netwerk van instellingen; verandering van het indicatiebeleid; oprichting van een centrale voor thuiszorg.
Project 'Thuiszorg' Brunssum	Bevorderen dat het meest geëigende echelon hulp verleent; bevordering van verlening van goede en economisch verantwoorde zorg; voorkomen van opnamen en bekorting van opnameduur; substitutie van zorg.
Project ' Integraal regionaal' Westelijke Mijnstreek	Beëindiging van verkeerde plaats-problematiek; onderzoek doen naar mogelijkheden tot ziekenhuis- of verpleeghuisvervangende thuiszorg.
Project 'Intensieve thuiszorg/samenwerking ziekenhuis/eerstelijns Zoetermeer'	Vorm geven aan samenhangende zorgverlening in een passend echelon; het organiseren van intensieve, goed afgestemde thuiszorg; continuïteit realiseren tussen thuiszorg en intramurale zorg.
Project 'Thuiszorg/nazorg' Sint Laurentius Ziekenhuis Roermond	Vormgeven aan een zorgmodel voor thuiszorg-nazorg van de eerste en tweede lijn.
Project 'Experiment zorgcoördinatie eerste-tweedelijn' Enschede	Ontwikkeling van een zorgcoördinatie-functie en een loketfunctie voor informatie-overdracht van eerste- naar tweede lijn; verlening van betere zorg.
Project 'Thuiszorg vanuit de jongerschans' Heerenveen	Creëren van samenhangende zorg; bevordering van ontslag en voorkomen van opname; goede zorg bieden tegen lagere kosten; onderzoeken hoe het ziekenhuis thuiszorg kan bieden.

In het Programma lag het accent op vormen van thuiszorg die het beschikbare reguliere aanbod van de eerstelijns te boven gingen. Deze vormen werden aangeduid als 'aanvullende' of 'intensieve' thuiszorg. Zij betroffen patiëntencategorieën met complexe zorgvragen, die moderne thuiszorg nodig hadden. Verschillende instellingen en disciplines moesten bij de zorgverlening zijn betrokken.

Onder de noemer 'zorgvernieuwing' diende in de projecten het realiseren van zorgcircuits rondom thuiszorg centraal te staan als middel om de afstemming tussen de verschillende aanbieders van zorg te verbeteren. Zorgcircuits zijn netwerken van organisaties en hulpverleners die samenwerkingsrelaties aangaan om een samenhangend zorgaanbod te kunnen leveren. De zorgcircuits moesten de volgende kenmerken hebben:

- Deelnemers aan het zorgcircuit moesten binnen een gemeenschappelijk werkgebied aanspreekbaar zijn op een samenhangend zorgaanbod (dienstverlening, verzorging, verpleging en/of behandeling) in de thuissituatie. Dit zorgaanbod diende te zijn afgestemd op de behoeften van het cliëntsysteem (zorg op maat).
- Binnen het zorgcircuit moesten duidelijke afspraken bestaan over het aandeel van de diverse aanbieders in de zorg en de onderlinge samenwerking, ook met intramurale voorzieningen.
- Er moest zoveel mogelijk worden gewerkt met een geïntegreerde intake. Indicatiestellingen voor de verschillende zorgfuncties moesten op elkaar zijn afgestemd.
- Het zorgcircuit moest over een coördinatiepunt beschikken dat 7x24 uur bereikbaar was en dat ervoor kon zorgen dat binnen 24 uur thuiszorg werd gerealiseerd.

Binnen het kader van deze kenmerken gezamenlijk was het de bedoeling dat de projecten verschillende mogelijkheden voor de organisatorische vormgeving van zorgcircuits gingen uitproberen.

1.2.3 Selectievoorwaarden voor het Programma en samenstelling

Om in het Programma te kunnen worden opgenomen moesten zorgvernieuwingprojecten niet alleen zorgcircuits realiseren. Er waren zes algemene bepalingen (Ministerie van WVC, 1989):

- 1 De hulpverlenende instellingen in het werkgebied van het project moesten achter het project staan. Er diende voldoende draagvlak te zijn. Dit moest blijken uit een intentieverklaring die in elk geval door huisartsen, kruiswerk, gezinszorg en ziekenhuizen was ondertekend.
- 2 Er moest een projectplan zijn met daarin een beschrijving van de volgende onderwerpen: aanleiding tot het project, situatie-analyse, doelstelling en doelgroep, middelen ter realisering van de doelstelling, participanten, activiteitenplan en fasering, beoordelingscriteria voor de projectresultaten.
- 3 Participerende zorgverlenende instellingen en beroepsgroepen en zorgverzoekers moesten overeenstemming hebben bereikt over de exploitatiegevolgen van een eventuele uitbreiding van het thuiszorgaanbod.
- 4 De participanten moesten jaarlijks aan WVC rapport uitbrengen over de voortgang van het project.
- 5 De participanten moesten medewerking verlenen aan het evaluatie-onderzoek dat door ons werd uitgevoerd.
- 6 Een 'projectleider' moest ervoor zorgen dat de inspanningen van participanten op elkaar werden afgestemd en dat in hun project voortgang werd geboekt. Iedere

projectleider moest deelnemen aan het 'Overlegorgaan Zorgvernieuwing Thuiszorg' dat in het kader van het Programma diende te worden ingesteld².

Behalve deze bepalingen, die golden voor alle projecten in het Programma, had WVC de mogelijkheid aan subsidieverlening voorwaarden te verbinden per project afzonderlijk.

Het Programma van WVC, waarin 12 projecten werden opgenomen, ging op 1 januari 1990 van start met een looptijd van drie jaar. De projecten waren verspreid over Nederland. Overzicht 1.1 bevat de projecten en een korte aanduiding van hun doel (Tijssen et al, 1991; Van Raak et al, 1992, 1993).

Elk project werd uitgevoerd door een samenwerkingsverband van instellingen en beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg. Gezamenlijk vormden hun vertegenwoordigers de projectorganisatie die doorgaans bestond uit een of meer netwerken zoals een toporgaan, werkgroepen en een projectbureau (projectleider, secretaresse en/of andere medewerkers). Deelnemende actoren (instellingen, beroepsgroepen of individuen) noemen wij 'participanten'.

Tabel 1.1 Participerende instellingen en beroepsgroepen bij aanvang van het Programma naar het aantal projecten (N=12)

Instellingen en beroepsgroepen	Aantal projecten
Eerstelij	
Huisartsen	11
Kruiswerk	12
Gezinsverzorging	11
Maatschappelijk Werk	7
Anders	5
Tweedelij	
Ziekenhuis	9
Verpleeghuis	5
Verzorgingstehuis	4
Overig	
Patiëntenorganisatie	2
Zorgverzekeraar	4

Tabel 1.1 toont de soorten instellingen en beroepsgroepen en het aantal projecten waarin zij bij de start van het Programma van WVC participeerden (Tijssen et al, 1991).

Uit de plannen die de participanten voor de start van het Programma bij WVC hebben ingediend, blijkt dat werd beoogd gedurende de projecten zorg te verlenen aan uiteenlopende doelgroepen. Dezelfde doelgroepen konden in de projectplannen met verschillende bewoordingen zijn aangeduid. Nu eens werd bijvoorbeeld de categorie 'ouderen' in haar geheel als afzonderlijke doelgroep genoemd. Dan weer was een deel van deze categorie ondergebracht bij 'terminale patiënten', 'psychogeriatrische patiënten et cetera. Tabel 1.2 bevat de doelgroepen zoals deze in de projectplannen zijn genoemd (Tijssen et al, 1991).

2 Behalve deze voorwaarden golden Algemene Administratieve Subsidiebepalingen met betrekking tot bijvoorbeeld de wijze waarop subsidie moest worden aangevraagd. Deze laten wij achterwege.

Tabel 1.2 Doelgroepen projecten bij aanvang van het Programma naar het aantal projecten (N=12)

Doelgroepen	Aantal projecten	Doelgroepen	Aantal projecten
ADL-afhankelijke patiënten	1	Patiënten bij wie mantelzorg wegvalt	1
Aidspatiënten	2	Patiënten met heupfracturen	2
Cara-patiënten	2	Patiënten met liesbreuk	1
Catheterisatie-patiënten	1	Patiënten met open been	2
Chronisch zieken	3	Psychiatrische patiënten	1
CVA-patiënten	3	Psychogeriatrische patiënten	6
Diabetes-patiënten	2	Reuma-patiënten	1
Gehandicapten	1	Revalidatiepatiënten	2
Geriatrische patiënten	2	Somatische verpleeghuispatiënten	1
Intensieve thuiszorgpatiënten	3	Stoma-patiënten	1
Oncologie-patiënten	3	Terminale patiënten	4
Orthopedie-patiënten	1	Tractie-patiënten	1
Ouderen	1	Zwangeren	2

De projectdeelnemers streefden ernaar gedurende de zorgverlening aan de doelgroepen met behulp van verschillende instrumenten afstemming teweeg te brengen. In Tabel 1.3 is elk van deze instrumenten ingedeeld bij een van de drie basisvormen van coördinatie die Mintzberg (1983) onderscheidt: onderling overleg, directe supervisie en standaardisatie.

Tabel 1.3 Instrumenten voor afstemming in de zorgverlening bij aanvang van het Programma naar coördinatiemechanisme en het aantal projecten (N=12)

Instrumenten naar coördinatiemechanisme	Aantal projecten	Instrumenten naar coördinatiemechanisme	Aantal projecten
<i>Onderling overleg</i>		<i>Standaardisatie</i>	
Interdisciplinair wijkoverleg	2	Zorgprotocollen	9
Wijkteams	1	Coördinatiepunt	8
		Zorgplan	4
		Overdrachtsformulieren	4
<i>Directe supervisie</i>		Geïntegreerde indicatiestelling	3
Zorgcoördinator	3	Centraal meldpunt	2
Case(load-)management	1	Gezamenlijke intake	2
Circuitmanager	1	Deskundigheidsbevordering	1

1.2.4 Overheidssteun aan de projecten in het Programma van WVC

De ondersteuning van de projecten in het kader van het Programma was erop gericht bestaande knelpunten in de thuiszorg op te heffen en nieuwe ontwikkelingen te stimuleren. De ondersteuning door WVC was tweeledig.

Ten eerste verleende WVC gedurende de looptijd van het Programma subsidie ten behoeve van projectleiding. Kosten die waren verbonden aan de levering van zorg vielen buiten de reikwijdte van deze subsidie. Daarvoor moesten de participanten geldelijke middelen uit andere bronnen trachten te verkrijgen. In totaal stelde WVC op

jaarbasis twee miljoen gulden beschikbaar voor projectleiding en f230.000 voor het evaluatie-onderzoek.

Ten tweede stelde WVC ter ondersteuning van de projecten twee begeleidingsorganen in (Nivel, 1990): de 'Werkgroep Zorgvernieuwing Thuiszorg (WVC)' en het reeds genoemde 'Overlegorgaan Zorgvernieuwing Thuiszorg'. De werkgroep moest de algehele bewaking van het Programma voor haar rekening nemen. Zij diende onder andere zicht te houden op de voortgang van de projecten en het Programma en te zorgen voor eventuele bijstelling van het Programma (budget, aantal projecten, gekozen projecten). Doel van het overlegorgaan was vooral dat de deelnemers (projectleiders, vertegenwoordigers van WVC en de leden van de Onderzoeksgroep Zorgvernieuwing) elkaar inspireerden en stimuleerden door middel van informatie-uitwisseling over ervaringen binnen de projecten.

In de visie van WVC dienden de projecten een demonstratiefunctie voor zorgvernieuwing te vervullen. Met het oog op deze functie besloot WVC dat jaarlijks een 'conferentie zorgvernieuwing thuiszorg' plaats zou vinden. Met de conferenties werd onder andere beoogd de informatie die in de projecten werd geproduceerd te verspreiden naar relevante derden, zoals koepelorganisaties en zorgverzekeraars.

1.2.5 Doel en functie van het evaluatie-onderzoek

In aansluiting op de doelstellingen van het Programma van WVC diende het evaluatie-onderzoek (januari 1990 - juli 1993) vooral inzicht te verschaffen in de bijdrage die de 12 projecten konden leveren aan de verbetering van de organisatie van de zorgverlening.

Met het oog daarop moesten de diverse modellen van zorgcircuits die in de projecten werden uitgetoetst worden bestudeerd, beschreven, vergeleken en beoordeeld in termen van hun voor- en nadelen, voorwaarden en gevolgen. Met behulp van gegevens over individuele projecten moesten conclusies op projectoverstijgend niveau worden getrokken. Beschrijvingen, vergelijkingen en beoordelingen moesten vervolgens het uitgangspunt zijn voor beleidsadviezen aan WVC. Tevens dienden de ontwikkelingen en praktijkervaringen in de projecten te worden vertaald in voor het veld bruikbare informatie. Daartoe moesten relevante vernieuwingen op het terrein van de thuiszorg worden gesignaleerd die ook elders zouden kunnen worden ingevoerd.

Ten behoeve van het evaluatie-onderzoek werd een begeleidingscommissie ingesteld. Deze had tot taak de voortgang van het onderzoek te bewaken, ondersteuning te bieden aan de onderzoekers (klankbordgroep), mede richting te geven aan de verdere invulling van het onderzoek en de resultaten van het onderzoek te beoordelen. Deze taakstelling liet overigens onverlet dat de onderzoekers publicatievrijheid hadden.

1.3 Probleemstelling: sturing en netwerkontwikkeling

Het onderzoek naar het Programma van WVC heeft ons geleerd dat netwerken in de thuiszorg geen statische verschijnselen zijn. Niet alleen een netwerk als geheel kan veranderen, ook binnen het netwerk kunnen zich allerlei ontwikkelingen voordoen. 'Ontwikkeling' betekent hier 'vorming', 'ontstaan'. Ontwikkelingen doen zich voor tijdens processen en kunnen meerdere richtingen uitgaan. Ook kunnen zij van richting

veranderen. Een proces beschouwen wij als een opeenvolging van handelingen en interacties, gedurende welke bijvoorbeeld een netwerk tot ontwikkeling komt.

De richting van deze ontwikkelingen vormde het centrale punt van aandacht voor onze studie en voor de theorie die wij ontwikkelden. Hoe is (en kan) aan de ontwikkelingen richting (worden) gegeven? Met andere woorden, de probleemstelling van deze studie betreft het vraagstuk van sturing van ontwikkelingen van/binnen netwerken gedurende processen. Een netwerk is een verzameling actoren en hun relaties. Binnen deze relaties, die wij ook afhankelijkheidsrelaties noemen, vinden handelingen en interacties plaats. Interacties ('samenhandeling') zijn een deelverzameling van handelingen. Bij handelingen en interacties kunnen regels worden gebruikt. Tijdens handelingen en interacties kunnen regels tot ontwikkeling komen.

Met het oog op deze probleemstelling hebben wij de volgende algemene vragen geformuleerd: 'Binnen welke context is aan ontwikkeling(en) van/binnen netwerken in de thuiszorg sturing gegeven (deel a), in welke richting(en) hebben netwerken in de thuiszorg zich ontwikkeld (deel b), en hoe kan aan dergelijke ontwikkelingen sturing worden gegeven (deel c)?'. Sturing betreft handelingen door actoren om anderen zodanig te beïnvloeden dat zij handelen conform de wensen van de eersten (gebaseerd op Pröpper en Herweijer, 1992).

Deze drie algemene vragen hebben wij vervolgens uiteengelegd en nader gespecificeerd in vijf vragen. Vragen 1, 2 en 3 betreffen deel a van de algemene vraag; vraag 4 betreft deel b; vraag 5 betreft deel c.

- 1 Door wie, hoe en in welke richting is aan ontwikkeling(en) van/binnen netwerken van instellingen en beroepsbeoefenaren in de thuiszorg sturing gegeven?
- 2 Welke omstandigheden (situatie) hebben aanleiding gegeven tot deze sturing?
- 3 Welke omstandigheden (situatie) hebben al dan niet gelegenheid geboden tot sturing?
- 4 Tot welke ontwikkelingen van/binnen de netwerken heeft de sturing geleid?
- 5 Door wie, hoe en onder welke omstandigheden (in welke context) is het mogelijk zodanig sturing te verrichten, dat zich netwerken ontwikkelen die door een of meerdere actoren beoogde thuiszorg leveren?

Beantwoording van vraag 1 tot en met 4 dient inzichten op te leveren, met behulp waarvan vraag 5 kan worden beantwoord. Beantwoording van de eerste vier vragen staat dus in dienst van beantwoording van de vijfde vraag. In de navolgende toelichting op de vragen worden de belangrijkste verschijnselen in onze studie gepresenteerd, alsmede de begrippen (concepten) waarmee zij worden aangeduid.

Vraag 1

Een van de centrale veronderstellingen van deze studie is dat ontwikkelingen van/binnen netwerken (zie vraag 4) het product zijn van handelingen door actoren. Handelingen zijn de motor in de ontwikkelingen. Ten behoeve van gebruik tijdens handelingen worden regels ontwikkeld en ingevoerd. Deze regels komen tot stand gedurende sturing. Handhaving of verandering van deze 'handelingsregels' is in onze studie hét object van sturing. Wij kijken niet alleen naar de aard van de regels. Wij laten ook zien in hoeverre de regels die werden ontwikkeld en ingevoerd, bij het handelen werden gebruikt.

Gezien het belang van sturing voor het ontstaan van regels die (wanneer zij bij het handelen worden gebruikt) leiden tot de ontwikkelingen, hebben wij aan deze sturing nader aandacht besteed. Sturing gebeurt door actoren tijdens interacties.

In de literatuur zijn twee rivaliserende perspectieven op sturing te vinden. Het ene is zichtbaar in modellen waarin wordt uitgegaan van sturing door één actor (rationele-actorperspectief; zie o.a. Klijn en Teisman, 1992). Het andere perspectief komt tot uiting in modellen waarin wordt verondersteld dat door meer dan één actor (of door alle actoren) wordt gestuurd (interactiebenadering). De bruikbaarheid van deze perspectieven voor de bestudering van het gekozen object hebben wij becommentarieerd. Met de beantwoording van vraag 1 hebben wij vooral nagestreefd die actor (of actoren) te identificeren, door wie aan ontwikkelingen sturing is gegeven. Sturende actoren kunnen zich *in* netwerken bevinden of daarbuiten. In de vraag wordt onderscheid gemaakt tussen sturing van ontwikkeling *van* een netwerk als geheel en sturing van ontwikkelingen *binnen* een netwerk. Dit onderscheid is mede gemaakt om de aandacht te kunnen richten op de locatie van de sturende actor(en), respectievelijk buiten en binnen het netwerk.

Indien onderzoekers ontwikkelingen van netwerken en ontwikkelingen daarbinnen bestuderen vanuit een interactiebenadering, dienen zij rekening te houden met de mogelijkheid dat de wijze waarop een netwerk zich ontwikkelt niet rechtstreeks te herleiden hoeft te zijn tot de afzonderlijke sturingsactiviteiten van individuele actoren. Sturingspogingen van de ene actor kunnen door anderen worden beantwoord met sturingspogingen, processen kunnen verlopen volgens een patroon van these (stelling), antithese (tegenstelling) en synthese (samengestelde eenheid; Van Dale, 1989).

Vraag 2

Fundament van elke sociaal-wetenschappelijke studie is een actorperspectief, dat hetzij expliciet, hetzij impliciet wordt verwoord. Het actorperspectief dat wij hanteren komt in het kort op het volgende neer. Wij gaan ervan uit dat actoren situaties percipiëren (waarnemen) en daaraan betekenis geven. Percepties zijn 'betekenisvol'. Op basis van die betekenis handelen zij. Ook wordt ervan uitgegaan dat actoren niet zonder reden trachten te handelen. Zij hebben doelen. Een doel beschouwen wij niet als een beoogd eindresultaat van handelingen. Een definitie waarin wordt gesproken over een 'eindresultaat' is niet bruikbaar in een studie die handelt over processen. Kenmerkend voor een proces is namelijk dat van een begin- of eindpunt geen sprake is. Handelingen en interacties gaan voort of volgen elkaar op, processen lopen dus door. Een doel als beoogd eindresultaat van een proces is derhalve een contradictio in terminis.

Een doel vatten wij niet op in termen van een 'definitieve afsluiting' van een reeks handelingen, maar juist in termen van 'handelen' zelf. In deze studie betreft het concept 'doel' de door de actor beoogde handelingspatronen (hiernaar verwijst het begrip 'routine'), alsmede de regels en afhankelijkheidsrelaties met andere actoren (binnen of buiten een netwerk) die deze voor genoemde handelingen wenselijk vindt. Actoren hebben voor het handelen middelen (zoals geld) nodig. De verwerving van middelen is in deze studie eveneens onderdeel van 'doel'.

Onder 'omstandigheden' ofwel 'situatie' in deze vraag verstaan wij de afhankelijkheidsrelaties van de actor met anderen binnen of buiten een netwerk en handelingen en interacties binnen die relaties. Actoren maken zelf deel uit van de situatie. Nu eens is de situatie in de waarneming van de actor gunstig om op de door hem beoogde wijze te handelen, dan weer is zij ongunstig. In het eerste geval ziet de actor aanleiding sturingspogingen te ondernemen om te voorkomen dat de situatie verandert. Tussen de als feitelijk bestaand beschouwde situatie en de gewenste situatie is geen verschil. In het tweede geval daarentegen bestaat verschil tussen de situatie die de actor wenselijk vindt en de situatie die door deze als bestaand wordt beschouwd. Dit verschil

is voor de actor de aanleiding sturingspogingen te ondernemen die zijn gericht op verandering van de ongewenste situatie. Verandering van deze situatie kan zijn doel zijn. Worden deze aanleidingen niet bestudeerd, dan is het onmogelijk sturingsactiviteiten te begrijpen. Aangezien de functie van regels is handelingen te geleiden, vormen regels bij uitstek een onderwerp voor sturing. Sturing gebeurt binnen situaties, situaties veranderen door sturing. Sturen is handelen.

Vraag 3

Onze veronderstelling is dat sturing plaatsvindt binnen een situatie die niet alleen grenzen stelt aan het handelen, maar daartoe ook mogelijkheden biedt. Inzicht in deze situatie is niet alleen nodig om te kunnen begrijpen wat de aanleiding tot sturing is, maar ook om te kunnen begrijpen of en hoe sturing mogelijk is.

Vraag 4

Gedurende een proces ontwikkelt zich een netwerk dat kenmerken (een 'aard') heeft. Om de tussentijdse toestand in ontwikkelingen van/binnen netwerken zichtbaar te kunnen maken, moeten de netwerken op meerdere momenten worden getypeerd. Er moeten momentopnamen worden gemaakt gedurende ontwikkelingen. In de literatuur is een aantal typologieën van netwerken te vinden (zie o.a. Godfroij, 1981; Mijs, 1987). Hierin worden typen netwerken aan de hand van enkele begrippen of dimensies van elkaar onderscheiden. Op basis van in de empirie aangetroffen overeenkomsten en verschillen tussen netwerken wordt door de onderzoeker bepaald tot welk type een netwerk behoort. Typering van zich ontwikkelende netwerken kan met behulp van tal van begrippen en dimensies gebeuren, zoals samenstelling, aard van de relaties, taakdomein, taakverdeling-coördinatie, geleidingen/organen en communicatie. Mur-Veeman en Tijssen (1992) typeerden netwerken aan de hand van begrippen van Mintzberg (1983). Een aantal van deze begrippen (zoals 'strategische top') gebruiken wij eveneens.

Het begrip 'typering' kan de indruk wekken dat een statische beschrijving van een netwerk wordt nagestreefd: een netwerk als eindresultaat van een proces. Wanneer wij een dergelijke beschrijving zouden beogen, dan zouden wij onvoldoende recht doen aan onze uitspraak dat netwerken zich ontwikkelen. Daarom spraken wij bij 'typering' over momentopnamen gedurende ontwikkelingen. Deze momentopnamen zijn nodig om ontwikkelingen zichtbaar te maken. De typing vormt een aanknopingspunt om dynamiek te tonen. Deze dynamiek wordt beschreven met behulp van de concepten 'structuur' (betreft onder andere afhankelijkheidsrelaties), 'cultuur' (routines) en 'macht' (asymmetrie in afhankelijkheidsrelaties).

Vraag 5

Wetenschappelijke inzichten dienen door de beantwoording van de eerste vier onderzoeksvragen bij vraag 5 een maatschappelijke functie te krijgen. Zij kunnen een belang dienen dat door verschillende actoren in de samenleving, zoals overheid, zorgaanbieders en vragers wordt gekoesterd: zorgverlening moet adequaat gebeuren. Het begrip 'adequaat' kan op verschillende manieren worden ingevuld, afhankelijk van de vraag wie de belanghebbende is. Zo kunnen zorgvragers zorgverlening adequaat vinden, wanneer de verleende zorg naadloos aansluit bij hun behoeften. Zorgaanbieders kunnen zorgverlening adequaat vinden, wanneer de zorg bijvoorbeeld tegen zo laag mogelijke kosten wordt geleverd, terwijl de kwaliteit volgens bepaalde criteria toereikend is.

Door vele actoren binnen de Nederlandse samenleving wordt levering van goede thuiszorg van groot maatschappelijk belang geacht (Mur-Veeman et al, 1994). In veel netwerken wordt geprobeerd dergelijke thuiszorg te verlenen (De Groot en Ketelaars, 1993). In deze studie gaat de aandacht uit naar sturing van ontwikkelingen en niet naar het concrete zorgproduct waartoe de ontwikkelingen ten gevolge van sturing eventueel hebben geleid. De studie richt zich op het organiseren van zorgverlening, in plaats van op de aard van de verleende zorg zelf. Een evaluatie van effecten in termen van goede of minder goede thuiszorg valt daarmee buiten de kaders van de studie. Voor informatie over deze effecten wordt verwezen naar de drie rapporten die zijn verschenen over het onderzoek naar het Programma van WVC (Tijssen et al, 1991; Van Raak et al, 1992, 1993).

Wél dient de studie handvaten te bieden aan diegenen die ontwikkelingen van en binnen netwerken zodanig willen sturen, dat thuiszorg kan worden geleverd die naar hún inzicht (niet óns inzicht, want dan zouden wij normatief bezig zijn) goed is. Daarmee wordt wetenschappelijke kennis praktisch toepasbaar gemaakt, met het oog op een hooggewaardeerd maatschappelijk doel.

1.4 Paradigma, theorie en methodologie

De theoretische achtergrond van begrippen en dimensies, waarop typologieën in publicaties over interorganisationale netwerken zijn gebaseerd, is niet altijd helder verwoord en het paradigma waarbinnen een onderzoek naar netwerken past blijft meer dan eens impliciet. Theorieën zijn stelsels van uitspraken die dienen om beschrijvingen, voorspellingen en verklaringen van de werkelijkheid mogelijk te maken (Swanborn, 1987).

De keuze voor bepaalde theoretische uitgangspunten is niet vrijblijvend. Zij plaatst het werk van de onderzoeker binnen of buiten het domein van een paradigma. Wij beschouwen een paradigma als een fundamentele voorstelling van het object binnen een wetenschap. Deze voorstelling dient om te bepalen wat bestudeerd behoort te worden, welke vragen moeten worden gesteld, hoe deze moeten worden gesteld en welke regels moeten worden toegepast om verkregen antwoorden te interpreteren. Het paradigma is de meest omvattende eenheid van consensus binnen een gemeenschap welke dient om de ene wetenschappelijke (sub)gemeenschap van de anderen te onderscheiden. Het paradigma brengt de voorbeelden, theorieën, methoden en technieken onder één gezichtspunt bij elkaar, definieert deze onderdelen en regelt de betrekkingen ertussen (Ritzer, 1975).

Bij de bestudering van een object is explicitering van het paradigma noodzakelijk. Pas dan wordt duidelijk tot welke wetenschappelijke gemeenschap de onderzoeker behoort. Pas dan wordt het kader zichtbaar, waarbinnen een studie op haar wetenschappelijke kwaliteit kan worden beoordeeld. Het gaat erom dat de onderzoeker in de uitvoering van zijn studie de regels hanteert zoals die binnen de wetenschappelijke gemeenschap waartoe hij zichzelf rekent, algemeen zijn aanvaard (methodologie) en dat hij zich aansluit bij de theoretische opvattingen die door deze gemeenschap worden gehuldigd over empirische verschijnselen en hun relaties. Is het paradigma anders, dan zijn ook de wetenschappelijke gemeenschap en het beoordelingskader anders.

De formulering van vraag 2, 3 en 4 kan enerzijds aanleiding geven tot de interpretatie dat in de studie een 'toetsende benadering' is gehanteerd. In onderzoek

volgens deze benadering wordt de empirische cyclus eenmalig doorlopen. Zaken zoals de werkwijze, hypothesen, meetinstrumenten en de populatie liggen vast voordat het onderzoek begint. Vooraf geformuleerde voorspellingen kunnen gedurende het onderzoek niet worden bijgesteld (Swanborn, 1987). Anderzijds is de interpretatie mogelijk dat een 'explorerende benadering' is toegepast. Binnen onderzoek volgens deze benadering wordt niet begonnen met scherp geformuleerde hypothesen, maar met vage veronderstellingen. De werkwijze en andere zaken worden niet tevoren vastgelegd en de empirische cyclus wordt herhaalde malen doorlopen. Veronderstellingen worden al doende aangepast, net zolang tot een redelijke 'fit' is verkregen³. In hoofdstuk 2 en 3 zal duidelijk worden welke benadering in onze studie is toegepast.

Om de wetenschappelijke gemeenschap waartoe wij behoren in staat te stellen onze studie met behulp van de door hen algemeen aanvaarde regels te beoordelen op haar wetenschappelijkheid, gaan wij in onze studie uitvoerig in op het paradigma waarbinnen deze kan worden gepositioneerd. In de literatuur worden verschillende paradigma's onderscheiden (zie o.a. Burrell en Morgan, 1982). Met de door ons gehanteerde theoretische uitgangspunten en de toegepaste methodologie, methoden en technieken plaatsen wij onze studie binnen het functionalistische paradigma (Burrell en Morgan, 1982). Daarbinnen ligt voor ons het primaat bij het interactionisme.

1.5 Onderzoeksstrategie: uitvoering van de studie

Ons object hebben wij op verschillende niveaus bestudeerd: het niveau van het individu, de organisatie, het netwerk, omgeving van het netwerk. Uitgangspunt bij de studie was dat gebruik werd gemaakt van de talrijke gegevens die in het kader van het evaluatie-onderzoek naar het Programma van WVC zijn verzameld.

Opdat wij binnen de beschikbare studietijd een zo diepgaand mogelijk inzicht konden verkrijgen, besloten wij onze analyses te beperken tot de gegevens over één project. Zorgvernieuwingsprojecten zijn namelijk zodanig rijk geschakeerd, dat naar elk afzonderlijk project uit het Programma van WVC een jarenlange studie kan worden gedaan. Deze constatering had ons tijdens het evaluatie-onderzoek reeds aangezet tot een taakverdeling. Iedere afzonderlijke onderzoeker concentreerde zich op enkele van de twaalf projecten. Bestudering van de andere projecten werd door iedere onderzoeker aan groepsgenoten overgelaten. Door gezamenlijke besprekingen te organiseren en daarvoor stukken te schrijven wisselden de leden projectspecifieke ervaringen uit. Daarna werden conclusies getrokken die het niveau van de individuele projecten overstegen.

Om drie redenen kozen wij uit het Programma van WVC voor het Project Intensieve Thuiszorg Zuid-Kennemerland ('project itz'). In dit project deden zich de verschijnselen voor waarop onze vragen betrekking hebben; wij waren zeer vertrouwd met dit project; van dit project is een wel gevuld archief beschikbaar van projectdocumenten en verslagen van projectintern onderzoek, dat zeer geschikt is voor onze studiedoelinden.

3 Een dergelijke exercitie kan ertoe leiden dat de veronderstellingen zodanig worden toegesneden op de bestudeerde empirische verschijnselen, dat zij alleen betrekking hebben op deze, wellicht unieke fenomenen. In zo'n geval hebben de veronderstellingen geen wetenschappelijke meerwaarde. Op dit onderwerp komen wij nog terug.

Aangezien de theorie die wij in het kader van deze studie opbouwden een prototype is, is de beperking tot één project geen bezwaar, temeer daar het gekozen project geen uniek geval is. Analyses tijdens het Programma van WVC leerden ons reeds dat verschijnselen die wij aangaande dit project waarnamen, zich ook in andere projecten uit het Programma voordeden (zie Tijssen et al, 1991; Van Raak et al, 1992, 1993).⁴

Dataverzameling, analyse, formulering en gebruik van theoretische uitspraken, en hantering van methoden en technieken gebeurden in ons evaluatie-onderzoek naar het Programma van WVC volgens principes van de 'case study' benadering (Yin, 1989). Samen vormden deze principes (zoals 'explanation building', triangulatie en het opstellen van een 'case study' protocol als scenario voor de studie) onze onderzoeksstrategie. Een aantal van deze principes vormen ook de basis van de studie waarover hier verslag wordt gedaan.

1.6 Opbouw van het verslag: een tafereel, naar het leven geschilderd

Onze studie is uitgevoerd op de wijze waarop kunstschilders uit de Gouden Eeuw een levend tafereel naschilderden. Zij begonnen met de preparering van het te beschilderen doek. Een linnen doek werd op een raamwerk gespannen, waarna een grondlaag werd aangebracht. Dit gebeurde door het doek in te smeren met lijm, een plamuurachtige substantie en preparerende verf. Deze grondlaag was nodig, opdat de verf zich aan het doek kon hechten.

Vervolgens werden met houtskool (of andere materialen) ruwe figuren op het doek geschetst, weer weggeveegd, opnieuw getekend en zolang bijgeschaafd, totdat de hooflijnen van het uiteindelijke schilderij zichtbaar werden. Ook werden de te gebruiken penselen gekozen en werd de verf aangemaakt, gemengd en op een palet aangebracht.

Daarna werd het doek een eerste maal beschilderd met behulp van grote vlakken verf. Zodra deze eerste verflaag (de onderschildering) gereed was kon streek na streek, laag na laag de verfijning van het tafereel beginnen. Contouren van figuren werden duidelijker gemaakt, nuances in kleuren werden aangebracht, details werden toegevoegd. Dit proces leverde lang niet altijd meteen een compositie op die de kunstenaar naar de zin was. Vaak werden hele vlakken overgeschilderd, zelfs wanneer de figuren ongeveer klaar waren. Soms gebeurde dit verscheidene malen, totdat de compositie het evenwicht, de variatie en de levendigheid had waarmee de kunstenaar tevreden was.

Uiteindelijk werd een beschermende vernislaag aangebracht, die het tafereel glans gaf, en was het schilderij klaar (Goris, 1986).

In hoofdstuk 2 gaan wij in op de theorie van deze studie en het paradigma waarbinnen de studie past. Wij prepareren daarin het doek voor het tafereel dat wij willen schilderen door het op een conceptueel raamwerk te spannen en met behulp van

4 Ook in het 'Project Wijkzorg voor Ouderen en Gehandicapten in Maastricht', dat wij na afloop van het Programma van WVC onderzochten en dat met dit Programma niets te maken had, namen wij gelijkaardige verschijnselen waar. Evenals bij het project itz ging het hier om een interorganisatoneel samenwerkingsproject, waarmee verbetering van de zorgverlening werd beoogd (zie Van Raak en Mur-Veeman, 1994, 1995 en 1997).

theoretische inzichten van een grondlaag te voorzien. Daarop moet het schilderwerk zich gaan hechten. In hoofdstuk 3 (methodologie) pakken wij het palet van concepten en hun onderdelen op. Met een beschrijving van de methoden en instrumenten voor dataverzameling en van verzamelde gegevens selecteren wij de penselen en maken wij de verf klaar. In hoofdstuk 4 tot en met 7 presenteren wij een uitgebreid beeld van ons studie-object. Hoofdstuk 4 bevat de houtskoolschetsen, hoofdstuk 5 en 6 het schilderwerk. In hoofdstuk 7 wordt het schilderij vernist. Daarin blikken wij terug op onze ervaringen, opgedaan tijdens de studie en beantwoorden wij de vragen die wij op basis van de probleemstelling hebben geformuleerd.

Hoofdstuk 7 wordt gevolgd door een samenvatting, begrippenlijst, literatuurlijst, overzicht van databronnen, instrumenten voor dataverzameling. Om de anonimiteit van actoren in zekere mate te kunnen waarborgen worden vertegenwoordigers van instellingen die in de hoofdstukken ter sprake komen aangeduid met de naam van hun voorziening (zoals gezinszorg en kruiswerk).

2

Preparering van het doek: paradigma en theorie

2.1 Inleiding

De netwerken waarover wij spreken, zijn veranderlijke sociale verschijnselen die binnen meerdere paradigma's kunnen worden bestudeerd. Wij bewegen ons binnen het functionalistisch paradigma (Burrell en Morgan, 1982)⁵, waarin voor onze studie het primaat ligt bij het interactionisme.

In de definitie van 'paradigma' in par. 1.4 komen twee centrale bestanddelen naar voren: theorie en methodologie. In dit hoofdstuk wordt van ons paradigma het eerste bestanddeel besproken. Wij bouwen gaandeweg een theorie op. Aldus wordt het doek geprepareerd, waarop wij uiteindelijk het tafereel schilderen. Het tweede bestanddeel, de methodologie, komt in hoofdstuk 3 aan bod.

De bouw van de theorie is tot stand gekomen volgens de explorerende benadering en niet volgens de toetsende benadering (zie par. 1.4). Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het stelsel van uitspraken dat wij aanstonds presenteren, niet is opgesteld voordat de data werden verzameld en geanalyseerd. Zoals in hoofdstuk 3 wordt beschreven zijn wij begonnen met een aantal globale concepten (begrippen) en veronderstellingen over de relaties tussen verschijnselen, die werden aangescherpt en geherformuleerd terwijl wij de empirische cyclus enkele malen doorliepen. Datgene wat in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd is het uiteindelijke resultaat van voornoemde werkwijze, die leidde tot een 'fit' tussen theorie en empirie. Het gaandeweg tot stand komen van de 'fit' wordt hier niet beschreven. Uit het feit dat het theoretisch hoofdstuk voorafgaat aan de empirische hoofdstukken mag niet worden geconcludeerd dat onze veronderstellingen in latere hoofdstukken worden getoetst. Gezien de toegepaste, explorerende benadering zou dit onlogisch zijn.

Voor onze theorie hebben wij inzichten gebruikt uit meerdere functionalistische benaderingen, die behalve overeenkomsten ook verschillen kennen. In par. 2.2 betogen wij dat deze inzichten verenigbaar zijn, mede ten gevolge van ontwikkelingen

5 Burrell en Morgan zijn niet de enigen die hebben geschreven over paradigma's. Ook auteurs zoals Ritzer (1975) en -vooral- Kuhn (1970) deden dit. Van het begrip 'paradigma' zijn uiteenlopende omschrijvingen in omloop, indelingen van wetenschappelijke stromingen bij paradigma's verschillen. Hantering van een andere omschrijving en indeling kan leiden tot een andere beoordelingsmaatstaf voor wetenschappelijk onderzoek.

binnen de benaderingen zelf. Daarna wordt fasegewijs de theorie opgebouwd. In par. 2.3 komt de selectie van verschijnselen aan de orde, die wij met behulp van een aantal concepten hebben bestudeerd. In par. 2.4 beschrijven wij in het kort het dynamisch samenspel van de door de concepten aangeduide verschijnselen. Dit samenspel, dat wij met behulp van een conceptueel raamwerk weergeven, staat centraal bij onze bestudering van netwerken. Par. 2.5 en 2.6 bevatten achtereenvolgens een verdere beschrijving van de concepten en hun relaties uit het raamwerk. Aldus krijgt de theorie haar uiteindelijke inhoud. In par. 2.7 maken wij een aantal slotopmerkingen.

2.2 Paradigma en verenigbaarheid van inzichten uit functionalistische benaderingen

Voordat wij de theorie bespreken, is het van belang in te gaan op het paradigma waarbinnen zij thuishoort: het functionalisme. Aldus wordt duidelijk binnen welke wetenschappelijke richting onze studie kan worden gepositioneerd.

Het functionalistisch paradigma omvat meerdere benaderingen (Burrell en Morgan, 1982). Wij gebruiken kennis uit de volgende: 'social system theory' (resource dependence benaderingen, structureel functionalisme en systeem-theorie⁶) en het interactionisme (vooral het symbolisch interactionisme volgens Blumer).

In de navolgende discussie laten wij zien dat inzichten uit de genoemde benaderingen inmiddels vermengd zijn geraakt. Daardoor doet een eventuele uitspraak dat zij onverenigbaar zijn, er niet langer toe. Vermenging vindt plaats, dus vereniging is mogelijk. Verder betogen wij dat benutting op 'interactionistische wijze' van inzichten uit de diverse benaderingen bevorderlijk is voor de kennis van de door ons bestudeerde verschijnselen. De grondslag van onze studie is derhalve een interactionistische.

Voorafgaand aan de discussie beschrijven wij in het kort het functionalistisch paradigma en de genoemde benaderingen.

2.2.1 Functionalisme: social system theory en interactionisme

Het functionalistische paradigma wordt gekenmerkt door 'a concern for providing explanations of the status quo, social order, consensus, social integration, solidarity, need satisfaction and actuality (...). In its overall approach it seeks to provide essentially rational explanations of social affairs' (Burrell en Morgan, 1982).

In *resource dependence benaderingen* wordt verondersteld dat de vorm van een organisatie (door Keuning en Eppink (1993) een doelrealiserend samenwerkingsverband genoemd) het resultaat is van aanpassing aan de eisen die de omgeving stelt. Anderzijds oefent een organisatie vormende krachten uit op haar omgeving. Organisatie en omgeving krijgen in wisselwerking vorm. Een impuls binnen deze beide

6 De twee laatstgenoemde benaderingen worden door Burrell en Morgan (1982) beschouwd als behorend tot het genoemde paradigma. Resource dependence benaderingen noemen zij niet. Ons baserend op publicaties van Astley en van de Ven (1983), Aldrich en Pfeffer (1976), Yuchtman en Seashore (1967) concluderen wij dat ook deze benaderingen onder 'social system theory' kunnen worden geschaard. Zo gaat het bij resource dependence benaderingen om de wijze waarop organisaties als systemen omgaan met hun omgeving. Ter illustratie wijzen wij erop dat de titel van de aangehaalde publicatie van Yuchtman en Seashore 'A system resource approach to organizational effectiveness' luidt.

vormgevingsprocessen is het streven van actoren de middelen (zoals geld, personeel, klanten en informatie) te verkrijgen die nodig zijn om de eigen activiteiten te kunnen uitvoeren (Aldrich en Pfeffer, 1976; Mindlin en Aldrich, 1975; Aldrich en Mindlin, 1978; Yuchtman en Seashore, 1967).

In de literatuur, behorend tot het *structureel functionalisme en de systeemtheorie* werd gedrag binnen bijvoorbeeld organisaties lange tijd voornamelijk gezien als het resultaat van de werking van een aantal mechanismen die optreden als externe beperkingen van het handelen door actoren (zie Astley en Van de Ven, 1983).

In het *interactionisme* tenslotte, een verzameling benaderingen waartoe onder andere het symbolisch interactionisme volgens Blumer wordt gerekend (zie Fine, 1990⁷), gaat de aandacht uit naar de mens als actief handelende actor, die via interacties ('samenhandeling') vorm geeft aan zijn omgeving. 'Interactie' is een kernbegrip in het interactionisme en betreft een deelverzameling van handelingen.

De wortels van het functionalisme bevinden zich in het positivisme. Burrell en Morgan (1982) stellen dat het structureel functionalisme en de systeemtheorie het duidelijkst hun positivistische wortels laten zien: bij de studie van sociale verschijnselen wordt gebruik gemaakt van biologische en mechanische analogieën. Zij zijn relatief objectivistisch. Binnen het interactionisme worden elementen van positivisme en idealisme gecombineerd, hetgeen leidt tot een relatief subjectivistische positie binnen het paradigma.

2.2.2 Vereniging van inzichten en primaat van het interactionisme

Volgens Burrell en Morgan bestaan binnen het functionalistisch paradigma weliswaar verschil tussen bijvoorbeeld systeemtheorie en interactionisme, maar zij beschouwen dit als een gradueel verschil. 'Theorists located in the functionalist paradigm are linked by a shared view of the fundamental nature of the socio-scientific reality to which their work is addressed. They are committed to a view of the social world which regards society ontologically prior to man and seek to place man and his activities within that wider social context' (Burrell en Morgan, 1982).

Deze 'shared view' heeft representanten van functionalistische benaderingen er niet van weerhouden over en weer kritiek te uiten op elkaars werk. Door Blumer, die aan het gedachtengoed van een van de grondleggers van het interactionisme -Mead- een methodologische uitwerking heeft gegeven, is vooral kritiek geleverd op het structureel functionalisme. Verklaringen van het handelen door actoren als veroorzaakt door bijvoorbeeld rollen en posities zijn volgens hem ontoereikend, omdat intermedierende processen van interpretatie en betekenisgeving worden genegeerd. Interpretatie is een proces gedurende welke betekenissen worden gebruikt en herzien als instrumenten voor de geleiding en vormgeving van handelen. Betekenisgeving is onderdeel van interpretatie.

Hoewel interactionisten concepten zoals rol wel degelijk gebruiken ('role making' is een belangrijk begrip binnen het interactionisme) en zij bijvoorbeeld niet ontkennen

7 De namen 'interactionisme' en 'symbolisch interactionisme' worden in de literatuur nogal eens door elkaar gebruikt. Het 'symbolisch interactionisme' mag niet worden beschouwd als een homogene stroming binnen het interactionisme. Fine (1990, 1993) en Meltzer et al (1975) laten zien dat van homogeniteit geen sprake is. Om die reden prefereren wij de algemene naam 'interactionisme'. Niettemin ontkomen ook wij niet aan het gebruik van beide namen, doordat de aangehaalde auteurs nu eens spreken over 'interactionisme' en dan weer over 'symbolisch interactionisme'.

dat mensen tijdens interacties regels kunnen volgen of dat van afhankelijkheid sprake kan zijn (Blumer, 1969), bestuderen zij de verschijnselen die door deze concepten worden aangeduid op een andere manier dan de representanten van de door Blumer bekritiseerde benaderingen. Het gaat bij interactionisten niet om de verschijnselen zelf, maar om hun betekenis voor de actor, die in interactie treedt met anderen. De actor neemt niet een verschijnsel tot uitgangspunt voor zijn handelingen, maar de betekenis die het voor hem heeft.

Kritiek op het interactionisme behelsde vooral dat in deze benadering onvoldoende aandacht zou bestaan voor het belang van sociale organisatie en de sociale structuur waarbinnen de handelende actor zich bevindt. Ook al wijzen inventarisaties van interactionistische studies erop dat dit gebrek aan aandacht in de praktijk zichtbaar is geweest, dan nog betekent dit volgens Meltzer et al (1975) niet dat het symbolisch interactionisme onvermogen zou zijn sociale structuren adequaat te behandelen. Volgens Maines (1977) sluit het interactionisme bestudering van verschijnselen zoals instituties en machtsstructuren niet uit: 'there is nothing inherent in the perspective that precludes the analysis of social organization and social structure'. Evenmin heeft het ooit sociale structuren volledig genegeerd. Ook Blumer onderkent volgens Maines (1977) 'the presence and functioning of social organizational mechanisms that transcend individuals and have a constraining impact on human conduct'. Maines voegt eraan toe dat 'Blumer's message should not be lost, however, because these very constraining processes are composed of and expressed through interacting individuals'. Kortom, de mechanismen (en krachten; zie Mintzberg, 1991) waarvan sprake is in 'social system theory', zijn mensenwerk (zie ook par. 2.3).

Fine (1993) gaat een stap verder. Interactionisten kunnen niet alleen de context waarbinnen worden gehandeld in hun analyses betrekken, zij móeten dat ook doen: 'Because interaction is set within institutions and responds to obdurate reality, an adequate interactionist analysis must take structure into account'. Meltzer et al (1975) en Maines (1977) noemen een aantal studies waarin dit gebeurt. Aldus illustreren zij de ontwikkeling die het interactionisme heeft doorgemaakt.

Voor onze studie betekenen de weergegeven uitspraken dat 'actor' en verschijnselen zoals 'organisatie' in onze analyses niet alleen goed samen kunnen gaan, maar ook samen dienen te gaan. In par. 2.3 en volgende zijn wij conform deze conclusie te werk gegaan. Het samenspel van verschijnselen dat wij nog beschrijven, past goed bij de visie van de hier genoemde interactionisten⁸.

De vereniging van benaderingen in het functionalistisch paradigma is niet van recente datum. Sedert de eerste decennia van deze eeuw hebben in het functionalisme processen plaatsgevonden van vermenging van elementen uit verschillende sociologische stromingen. Inmiddels is de vermenging in allerlei studies zichtbaar. Zo zijn elementen van het idealisme uit het werk van Simmel opgenomen, waardoor in functionalistische theorieën een minder objectivistische en meer subjectivistische oriëntatie kan worden bespeurd. Invloeden vanuit het marxisme komen tot uiting in aandacht voor conflict en verandering in functionalistische studies (Burrell en Morgan, 1982).

⁸ De gecombineerde aandacht voor de actor en bijvoorbeeld sociale structuren kent niet alleen bij het interactionisme een aantal voorstanders. Ook in de cybernetische, open-systeembenadering volgens Baumgartner, Deville en Burns (Geyer en Van der Zouwen, 1978; Burns en Flam, 1987; zie ook Scott, 1992) is een voorkeur voor deze combinatie zichtbaar. Veelzeggend in dit verband is de titel die Geyer en Van der Zouwen aan hun publicatie uit 1978 hebben gegeven: 'Sociocybernetics vol. 1, An actor-oriented social systems approach'.

Ook Fine (1993) en Hall (1987a) noemen een aantal voorbeelden. Richten wij ons op de vermenging binnen het interactionisme, dan zegt Fine (1993) daarover het volgende. 'Once interactionism may have had a partially deserved reputation as parochial and in-bred, but this is no longer deserved. In its post-Blumerian age, interactionism might be called intellectually promiscuous. Contemporary "interactionists" blend their interest in "classical" interactionism (micro-sociological, nonstatistical, robustly relativistic, and proudly anti-positivistic) with virtually all sociological traditions. As a result interactionists have integrated a Blumerian approach with theoretical approaches linked to Durkheim, Simmel, Weber, Freud, Habermas, Baudrillard, Wittgenstein, Marx, Schutz, phenomenology, post-modern theory, feminism, semiotics, and behaviorism'. Tevens noemt Fine voorbeelden van pogingen het interactionisme te verbinden aan Parsoniaanse theorie.

Fine (1993) acht deze praktijk in het geheel niet bezwaarlijk: 'While these attempts at outreach may fragment coherence, a pragmatic approach⁹ should find such linkage bracing; after all, one should use the most productive tools'.

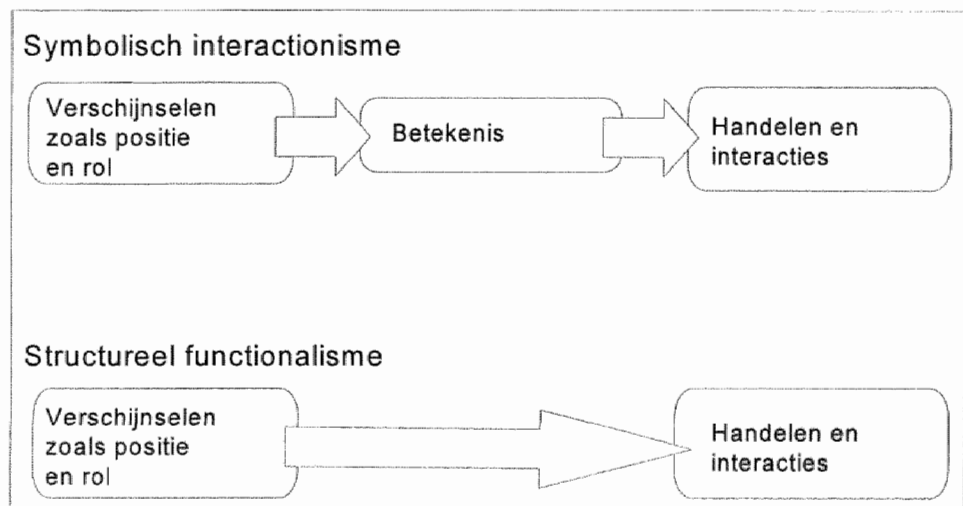


Fig. 2.1 Rol van verschijnselen bij handelingen en interacties: verschil volgens Blumer (1969) tussen het symbolisch interactionisme en benaderingen zoals het structureel functionalisme

Belangrijk voor onze discussie tenslotte is de vermenging op het niveau van de concepten. Hall (1987a) laat zien dat begrippen die binnen 'social system theory'-benaderingen worden gebruikt (zoals asymmetrische relaties, afhankelijkheid van middelen, verdeling van middelen, waarden, doelen, regels, rolverwachtingen, relaties, gezagshierarchieën, hiërarchische posities, interorganisatorische relaties en sociale orde) ook in interactionistische studies te vinden zijn. Als voorbeelden noemt de auteur Becker's 'Art worlds' (1982); Faulkner's 'Music on demand' (1983); Wiener's 'The politics of alcoholism' (1981) en Strauss' 'Negotiation' (1978).

9 Het interactionisme is geworteld in het pragmatisme (Collins, 1988).

Het fundamentele verschil tussen het interactionisme en de andere genoemde functionalistische benaderingen betreft naar ons inzicht noch de bestudeerde verschijnselen, noch de begrippen die ter aanduiding van deze verschijnselen worden gebruikt (ook al worden binnen de benaderingen naast dezelfde begrippen ook verschillende begrippen gehanteerd). Integendeel. Ook volgens Blumer bestaan rollen, organisaties, normen, waarden, verhoudingen tussen instellingen, autoriteitsordeningen en dergelijke. Hij noemt ze bovendien belangrijk. Echter, voor de verklaring van handelingen moet naar de betekenis (zie par. 2.5) van de verschijnselen voor de actor worden gekeken (Fig. 2.1). Het was de aandacht voor het belang van betekenisgeving die volgens Blumer het interactionisme onderscheidde van bijvoorbeeld het structureel functionalisme.

Het besef dat aandacht voor betekenissen noodzakelijk is, is inmiddels ook in een aantal systeemtheoretische studies doorgebroken. Burns en Flam (1987) besteden ruimschoots aandacht aan interpretatieprocessen. Binnen de resource dependence benaderingen stellen Aldrich en Pfeffer (1976) dat handelingen van managers van organisaties niet zijn gebaseerd op de werkelijkheid zelf, maar op hun percepties¹⁰ (waarnemingen) van de werkelijkheid. De rol van deze percepties moet volgens hen worden benadrukt.

Het structureel functionalisme in de vorm die Blumer beschreef tenslotte is inmiddels een benadering geworden waarvoor de belangstelling is gedaald. Wij hebben de benadering in deze paragraaf genoemd, omdat zij in de geschiedenis van bestudering van de onderhavige verschijnselen een belangrijke plaats heeft ingenomen. Begrippen die ook in onze studie worden gebruikt, zijn mede in het structureel functionalisme geworteld.

Onze conclusie is als volgt. Wij achten het legitiem 'op een interactionistische manier' gebruik te maken van concepten die binnen 'social system theory'-benaderingen een vertrouwde plaats hebben en deze aan te vullen met interactionistische begrippen zoals 'interactie'. Door tussen het handelen van actoren en de verschijnselen die met concepten uit andere benaderingen worden aangeduid 'betekenissen voor de actor' te plaatsen, ontstaat meer inzicht. Het is deze werkwijze die wij in deze studie hebben gevolgd. Aldus trekken wij de lijn (de combinatie van inzichten uit het interactionisme en 'social system theory'), waarvan de aanzetten zichtbaar zijn in een aantal hier genoemde studies, nadrukkelijk door.

De beschreven wijze is één mogelijkheid om op een 'interactionistische manier' om te gaan met concepten. Een tweede manier verwijst naar het onderscheid tussen 'sensitizing concepts' en 'definitive concepts', waarover wij in hoofdstuk 3 spreken.

10 Aldrich en Pfeffer komen tot de verwoorde uitspraak naar aanleiding van het argument van Child (1972) dat personen binnen een organisatie omgevingskenmerken percipiëren en evalueren. Vervolgens stellen zij dat verschillende mensen dezelfde kenmerken verschillend kunnen percipiëren. De auteurs verwachten niet dat deze percepties binnen een organisatie volledig persoonsgebonden zullen zijn, vanwege de invloed van sociale processen. 'While it's true that actions are based on managerial perceptions of reality, and that Child (1972) is correct in stressing the role of perceptions, it is also the case that such perceptions are not likely to be completely idiosyncratic to a particular organization. A variety of social processes combine to induce a common perception of the environment within a subpopulation of organizations' (Aldrich en Pfeffer, 1976). Deze uitspraken laten zien dat de visie van Aldrich en Pfeffer gelijkenis vertoont met de visie van interactionisten. Hetzelfde kan overigens worden gezegd voor Burns en Flam.

2.3 Eerste opbouwfase van de theorie: selectie van verschijnselen

De verschijnselen die wij voor bestudering hebben geselecteerd, duiden wij in onze theorie aan met behulp van concepten. Wij beginnen de bespreking in deze paragraaf met 'netwerk'. 'Netwerk' is het centrale verschijnsel in de onderhavige studie. Daarna wordt de selectie van de verschijnselen stap voor stap weergegeven.

Wij beschouwen een netwerk als een verzameling van actoren die onderling relaties hebben en daarbinnen handelen. Een verzameling van netwerken kan ook een netwerk zijn. De netwerken die samen het project itz hebben uitgevoerd, vormden een dergelijke verzameling. Handelingen (waartoe interacties behoren) kunnen patroons-gewijs verlopen of incidenten zijn.

Actoren zijn individuen en verzamelingen van individuen zoals organisaties en beroepsgroepen. Onze definitie van netwerken vertoont gelijkenis met de interactionistische definitie van Hall (1987a). Volgens Hall is een netwerk 'the set of linkages, representing transactions and relationships, between the actors of a population'¹¹. Auteurs zoals Dietz (1996) zouden een dergelijke verzameling een 'systeem' noemen. Wij nemen het concept 'systeem' over, ondanks de bezwaren die Blumer (1969) heeft geuit. Het grootste bezwaar van Blumer komt op het volgende neer. Volgens hem wordt in sociologische benaderingen zoals het structurele functionalisme de samenleving beschouwd als een systeem dat is opgebouwd uit posities en rollen. Dit systeem wordt beheerst door de werking van onpersoonlijke controlemechanismen die zijn gericht op de handhaving van een evenwichtssituatie. De individuele actor en diens handelen worden in dergelijke benaderingen ondergeschikt gemaakt aan en in dienst gesteld van het systeem. De actor is slechts het medium waarlangs de krachten of mechanismen van het systeem zich uitdrukken. Om te verklaren wat gaande is, kijken onderzoekers naar dergelijke krachten en mechanismen.

Blumer vindt zulke benaderingen statisch, terwijl juist het veranderlijke en dynamische alle aandacht verdient. Ook wijst hij reïficatie als gevolg van het primaat van het systeem boven de actor, af. Volgens hem moet bij verklaring van verschijnselen de belangstelling niet uitgaan naar genoemde krachten of mechanismen, noch naar actoren die in hun dagelijks leven bezig zouden zijn tegemoet te komen aan de vereisten van een systeem. De aandacht moet gericht zijn op de manier waarop deze actoren situaties definiëren en ermee omgaan. Verschijnselen zoals organisaties moeten worden bestudeerd als arrangementen van mensen die met elkaar zijn verbonden door middel van hun handelingen. Mensen bevinden zich op verschillende punten in het arrangement en worden daar geconfronteerd met handelingen van anderen. Bij hun eigen handelen moeten zij met deze handelingen rekening houden. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat voorgenomen handelingen worden afgebroken of een andere richting krijgen. In hun interacties met anderen geven mensen vorm aan het arrangement.

Wij zijn het tot op zekere hoogte met Blumer eens. Relevant is dat in studies van netwerken als systemen de plaats van de actor niet van ondergeschikt belang dient te zijn. Wij wijzen er met nadruk op dat zonder actoren zulke systemen niet bestaan. Bovendien vinden wij het niet zinvol systemen als statische verschijnselen te zien.

11 De definitie kan de indruk wekken dat een netwerk alleen bestaat uit de onderlinge relaties tussen actoren en dat actoren niet tot het netwerk behoren. Deze indruk zou echter niet consistent zijn met de uitgangspunten van het interactionisme.

Echter, Blumer's kritiek mag niet leiden tot de conclusie dat 'systeem', 'actoren' en 'verandering' onverenigbare grootheden zijn. Dat dynamiek en veranderingen ook in studies van systemen kunnen worden bekeken, blijkt onder andere uit het feit dat in bepaalde systeemtheoretische benaderingen het verschijnsel 'systeem' inmiddels niet statisch is. Verder heeft binnen deze benaderingen de actor allengs nadrukkelijker een plaats gekregen als vormgever van zijn omgeving (zie Burns en Flam, 1987; Burns et al, 1985). Blumer's kanttekeningen mogen van toepassing zijn geweest op het structureel functionalisme, zij gelden inmiddels niet voor alle studies naar systemen.

Gebruik van het concept 'systeem' vereist dat in analyses de actoren en hun handelingen hun 'rechtmatige plaats' krijgen. Zonder actoren en hun handelingen bestaan systemen niet (Giddens, 1979, 1984). Wij komen aan Blumer's kritiek in zoverre tegemoet, dat wij aan gebruik van het concept 'systeem' niet de veronderstelling koppelen dat actoren slechts de vereisten van het systeem dienen. Ook gaan wij ervan uit dat systemen dynamische, veranderlijke verschijnselen zijn.

Wij beperken ons niet tot het systeem zelf. Wezenlijk in het werk van auteurs zoals Mintzberg (1979) is dat 'systeem' en 'omgeving' onafscheidelijke grootheden zijn. Een omgeving bestaat niet zonder systeem en omgekeerd. De grens tussen beide is overigens moeilijk te trekken (het vraagstuk van de systeemgrenzen: zie par. 2.3.3). In navolging van Mintzberg en anderen gaan wij ervan uit dat elk netwerk in een omgeving functioneert waarmee het relaties onderhoudt. De studie richt zich niet alleen op de dynamiek binnen het netwerk, maar ook tussen het netwerk en zijn omgeving.

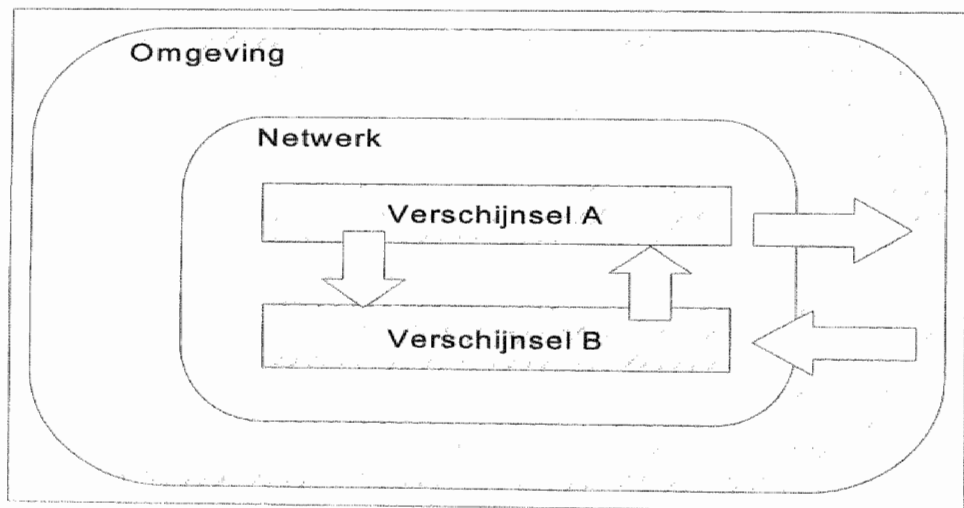


Fig. 2.2 Veronderstelling: wisselwerking tussen verschijnselen

De veronderstelling is dat de bestudeerde verschijnselen die door de concepten in onze theorie worden aangeduid, invloed op elkaar uitoefenen. Zij staan in wisselwerking met elkaar (Fig. 2.2). Verandering in het ene verschijnsel gaat gepaard met verandering in een ander verschijnsel, hetgeen weer kan leiden tot verandering in dit ene verschijnsel zelf. Dit standpunt loopt als een rode draad door de studie heen.

Het dynamisch karakter van de verzameling verschijnselen en hun relaties illustreert dat de bestudeerde materie complex is. Gezien deze complexiteit is selectie uit verschijnselen onontbeerlijk om tot heldere inzichten te kunnen komen. Deze selectie wordt hieronder stapsgewijs toegelicht. Gaandeweg wordt duidelijk op welke verschijnselen onze theorie betrekking heeft.

2.3.1 Eerste selectie van verschijnselen

Onze theorie betreft drie hoofdverschijnselen en de relaties daartussen:

- de context waarin sturing plaatsvindt: de omstandigheden (situatie: actoren en hun relaties en handelingen daarbinnen) die de aanleiding vormen tot sturing en die al dan niet gelegenheid hebben geboden tot sturing (onderzoeksvraag 2 en 3; zie par. 1.3)
- de sturing zelf (onderzoeksvraag 1)
- de ontwikkelingen *binnen* netwerken als gevolg van sturing (een deel van onderzoeksvraag 4)

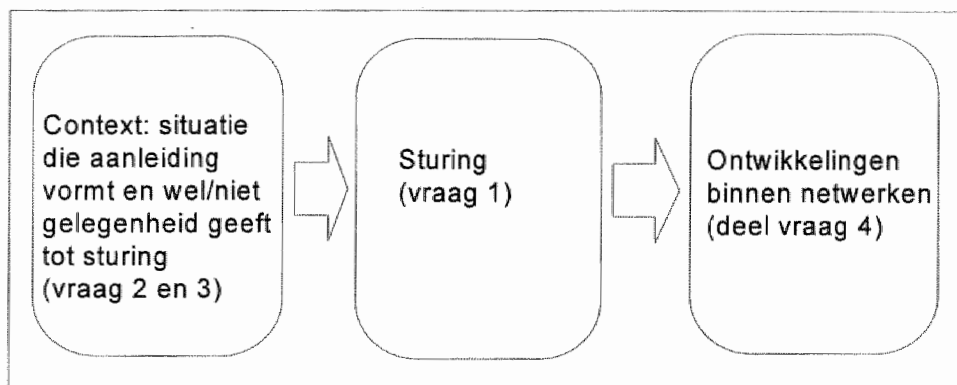


Fig. 2.3 Eerste selectie van verschijnselen

De ontwikkeling (vorming, ontstaan) van netwerken wordt in beeld gebracht aan de hand van inzichten die de analyse van verschijnselen en hun relaties oplevert. Deze werkwijze ligt voor de hand, aangezien op deze inzichten ook onze netwerktypering (zie par. 1.3) is gebaseerd. Analyse leidt derhalve tot beantwoording van onderzoeksvraag 4 (resterend deel) en 5.

Fig. 2.3 toont de hoofdverschijnselen en een eerste aanduiding van hun kenmerken en relaties. Tal van relaties zijn denkbaar; de verschijnselen en hun onderlinge wisselwerkingen vormen één kluwen. De aangegeven relaties zijn voor deze studie enkele van de belangrijkste. Fig. 2.3 en de andere waarin de verschijnselen en hun relaties worden weergegeven, bevatten de opeenvolging van gebeurtenissen. De pijlen in deze figuren zijn bedoeld om de opeenvolging uit te drukken ('stroomschema').

2.3.2 Tweede selectie van verschijnselen

De hoofdverschijnselen in Fig. 2.3 zijn veelomvattend. Zij kunnen weer worden uiteengelegd in tal van onderdelen. Ook daarbinnen is selectie noodzakelijk. De eerste inperking betreft 'ontwikkelingen in netwerken'. Vooruitlopend op de verdere beschrijving van concepten in par. 2.5 kan worden gesteld dat in de bestudeerde netwerken werd geprobeerd regels te formuleren en in gebruik te nemen, die waren bedoeld om de handelingen en interacties van actoren op een bepaalde manier te laten verlopen ('handelingsregels', hierna veelal aangeduid als 'regels'). De studie richt zich op de ontwikkeling en het gebruik in netwerken van deze regels (Fig. 2.4), die wij 'intern' noemen. Een voorbeeld van interne regels zijn de statuten van een netwerk dat een rechtspersoon is.

Daarnaast is sprake van handelingsregels die buiten de bestudeerde netwerken tot ontwikkeling zijn gekomen. Deze hebben als 'externe regels' in Fig. 2.4 een afzonderlijke plaats gekregen. Wetten zijn een voorbeeld. De studie richt zich weliswaar op het gebruik van deze regels, maar niet op de ontwikkeling daarvan. Wij bestuderen dus bijvoorbeeld niet de formulering van wetsvoorstellen die, nadat zij zijn ingediend, kracht van wet krijgen. Voor een goed begrip moet worden benadrukt dat 'extern' hier betekent: *buiten het bestudeerde netwerk én de bestudeerde verzameling van netwerken* die het project itz uitvoerden. Deze verzameling noemen wij de 'projectorganisatie'.

Actoren die relaties onderhouden en daarbinnen handelen (context, situatie), hebben kenmerken. Met betrekking tot deze kenmerken redeneren wij vanuit een actorperspectief waarin de mens bijvoorbeeld vindingrijk, creatief en oplossingsgericht is. Tevens belichten wij de manier waarop actoren gewend zijn te handelen of vinden dat moet worden gehandeld. In dit verband gebruiken wij het begrip 'routines'. Zoals nog duidelijk wordt, is dit begrip hier synoniem met 'cultuur'. Relaties in deze studie zijn afhankelijkheidsrelaties. Daarbinnen handelen actoren. Relaties zelf zijn het product van patroonsgewijze (herhaalde) interacties.

Interacties, als deelverzameling van handelingen, zijn in de studie sturingsinteracties. Daarom hebben wij deze in Fig. 2.4 uitgelicht en bij 'sturing' een tweede maal vermeld, samen met vormen van sturing. Fig. 2.4 laat zien dat de handelingen van actoren de motor in de veranderingen van de verschijnselen zijn. Het gegeven dat in de figuur handelingen niet alleen onder 'context' zijn vermeld, mag overigens niet de indruk wekken dat het hier gaat om handelingen buiten de context. Handelingen vinden namelijk altijd in een context plaats. Het was echter niet mogelijk het verloop van de gebeurtenissen op een andere manier inzichtelijk te maken.

Handelingsregels, in het bijzonder de ontwikkeling daarvan, zijn in onze studie het object van sturing. 'Sturing' en 'ontwikkeling van handelingsregels' beperken zich hier tot het creëren van randvoorwaarden voor zorgverlening, zoals financiële en bestuurlijke kaders ('het secundaire proces') en tot de organisatie van de uitvoering van de hulpverlening ('het secundair niveau van het primaire proces', waartoe bijvoorbeeld zorgcoördinatie en casusteambesprekingen behoren). De uitvoering van de zorgverlening zelf (het resterende deel van het primaire proces) bestuderen wij niet.

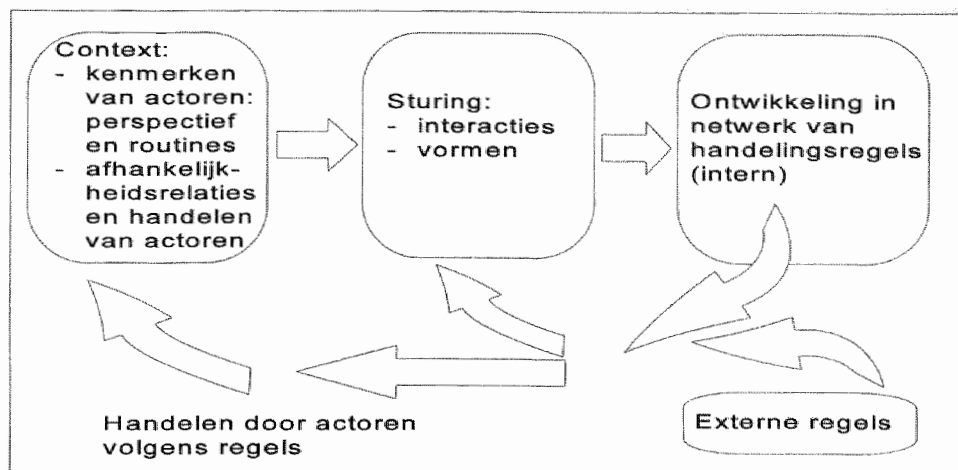


Fig. 2.4 Tweede selectie van verschijnselen

Regels zijn bedoeld om bij het handelen te worden gebruikt. Worden zij gebruikt, dan geleiden zij handelingen. 'Gebruik van regels' en 'handelen volgens regels' zijn hier synoniemen¹². Handelen volgens regels leidt tot veranderingen in de context. Omdat sturing handelen is, kunnen daarbij ook regels worden gebruikt. Deze mogelijkheid nemen wij hierna in ogenschouw.

2.3.3 Derde selectie van verschijnselen

Zoals gezegd functioneert elk netwerk in een omgeving. Het heeft relaties met deze omgeving. De omgeving bestaat uit andere netwerken en organisaties. Grenzen tussen netwerk en omgeving zijn flexibel en dynamisch. Zo komen leden van het netwerk uit de omgeving en kunnen zij naar de omgeving terugkeren. Dit gegeven toont aan dat veranderingen van/binnen het netwerk kunnen leiden tot veranderingen in de omgeving en omgekeerd. Met de in- en uittrading van actoren veranderen ook relaties in netwerken en tussen netwerken en hun omgeving. Zulke veranderingen hebben wij beschreven.

De vraag is welke actoren tot het netwerk gerekend kunnen worden en welke niet (te vergelijken met het vraagstuk van de systeemgrenzen in systeembenaderingen; zie De Leeuw en Mur-Veeman, 1990). Onze definitie van een netwerk als een systeem is ruim. Er wordt bijvoorbeeld niet als voorwaarde gehanteerd dat iedere actor met alle andere actoren in het netwerk relaties moet hebben. Bovendien hebben wij aan 'relatie' geen specifieke criteria verbonden, zoals 'intensiteit'. De definitie maakt het daardoor

12 Dat wordt gehandeld volgens regels, hoeft nog niet per definitie te impliceren dat regels zijn gebruikt. Er zijn gevallen denkbaar dat de verrichte handelingen bij toeval overeenkomen met de regels. Deze mogelijke betekenis van 'handelingen volgens regels' blijft hier buiten beschouwing. Regels hebben in dergelijke gevallen namelijk geen functie, waardoor het zinloos is deze gevallen te analyseren.

mogelijk een zeer groot aantal actoren, die op een of andere wijze (bijvoorbeeld direct of indirect) aan elkaar zijn verbonden (A onderhoudt relaties met B; B heeft weer een relatie met C en D, die ieder weer relaties hebben met E, etc.), als netwerk te beschouwen. Daardoor kan zelfs de hele mensheid tot één netwerk worden gerekend. Dit is natuurlijk niet zinvol.

Om netwerken te begrenzen zijn tal van criteria denkbaar. Wij hebben het volgende criterium gehanteerd. Vergaderingen waren in het bestudeerde project de belangrijkste wijze van interacteren. Een netwerk bestaat in deze studie uit alle personen die zijn genoemd op de deelnemerslijst van vergaderingen van dat systeem. Actoren die niet op een deelnemerslijst staan, maar die wel relaties onderhouden met genoemde deelnemers, behoren dus niet tot het netwerk (zie verder hoofdstuk 3). Dit lijkt een willekeurig criterium, maar is het niet. De deelnemerslijsten bevatten de personen die in de perceptie van de netwerkleden zelf tot het netwerk behoorden. Het gehanteerde criterium is daarmee consistent met het interactionistische gedachtengooed. 'Perceptie' ('waarneming') is betekenisvol. Wanneer wij over percepties en waarnemingen spreken, bedoelen wij 'betekenisvolle waarnemingen'.

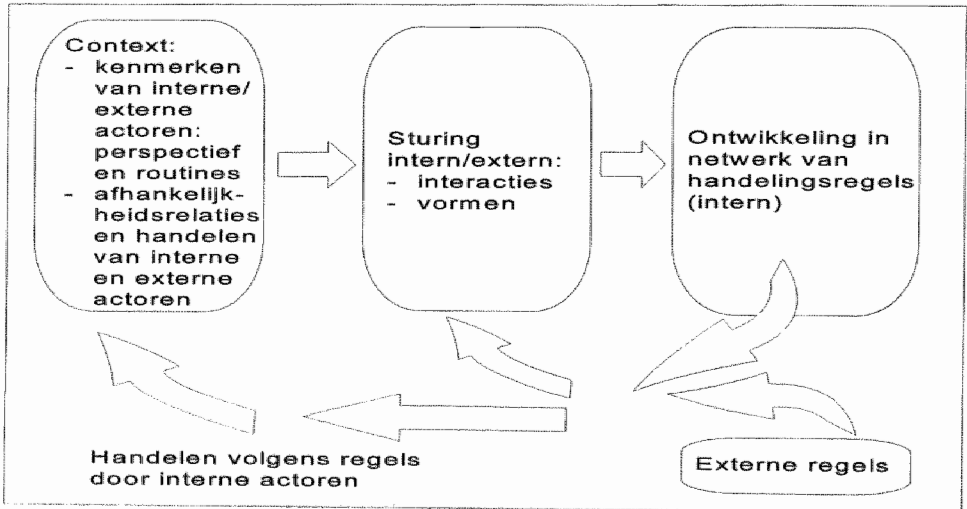


Fig. 2.5 Derde selectie van verschijnselen

Gezien onze definitie van 'netwerk' is een vermelding op een deelnemerslijst niet voldoende om personen tot een netwerk te kunnen rekenen. Het feit dat een persoon op een deelnemerslijst is vermeld, hoeft nog niet te betekenen dat deze ook daadwerkelijk in relaties met anderen in het netwerk heeft geïnteracteerd. Zoals gezegd zijn relaties het product van patroonsgewijze interacties. Zonder dergelijke interacties is derhalve geen sprake van een relatie. Een actor die niet herhaaldelijk met anderen in het netwerk heeft geïnteracteerd, is per definitie geen element in het systeem. Als 'deelnemers' hebben wij alleen die actoren op deelnemerslijsten beschouwd, ten aanzien van wie met behulp van de data kon worden vastgesteld dat zij in de vergaderingen van het netwerk herhaaldelijk met anderen hebben geïnteracteerd.

Actoren maken deel uit van een context. Een context kan te vinden zijn binnen of buiten het netwerk en de verzameling netwerken die het project itz hebben uitgevoerd. De studie richt zich op de kenmerken van interne en externe actoren (Fig. 2.5), op de afhankelijkheidsrelaties tussen interne actoren onderling en tussen interne en externe actoren, alsmede op hun handelingen binnen die relaties. Voorbeelden van externe actoren zijn vertegenwoordigers van de rijksoverheid, die met het oog op subsidiëring van een zorgvernieuwingsproject in het kader van het Programma van WVC overleg voerden met de initiatiefnemers van het project. De vertegenwoordigers van de overheid behoorden tot de omgeving van de verzameling netwerken die het project itz uitvoerden, zij stonden niet op de deelnemerslijsten van de vergaderingen van deze netwerken en zij onderhielden een relatie met de initiatiefnemers, die tot de netwerken behoorden en die wél op de deelnemerslijsten stonden. De verdere specificatie van de bestudeerde externe actoren is beschreven in hoofdstuk 3.

Over handelingen volgens regels tenslotte willen wij het volgende zeggen. Wij richten ons op handelingen van interne actoren. Uitzonderingen zijn de regels die worden gebruikt bij sturingsinteracties. Daarbij kijken wij zowel naar interne als externe actoren. Doen wij dit niet, dan moeten wij inzichten ontberen die in het licht van onze vraagstelling relevant zijn. Sturing kan namelijk zowel door interne als externe actoren worden verricht. Een voorbeeld van de eerste categorie is de voorzitter van een netwerk die tijdens vergaderingen het verloop van besprekingen kan bepalen. Een voorbeeld van de laatste categorie is de rijksoverheid die met behulp van regelgeving op het vlak van financiering zorgvernieuwing door een netwerk mogelijk of onmogelijk maakt. Wij bestudeerden sturing tussen interne actoren onderling en tussen interne en externe actoren, alsmede de resultaten daarvan, in het bijzonder de ontwikkeling van netwerken en ontwikkelingen binnen netwerken (Fig. 2.6).

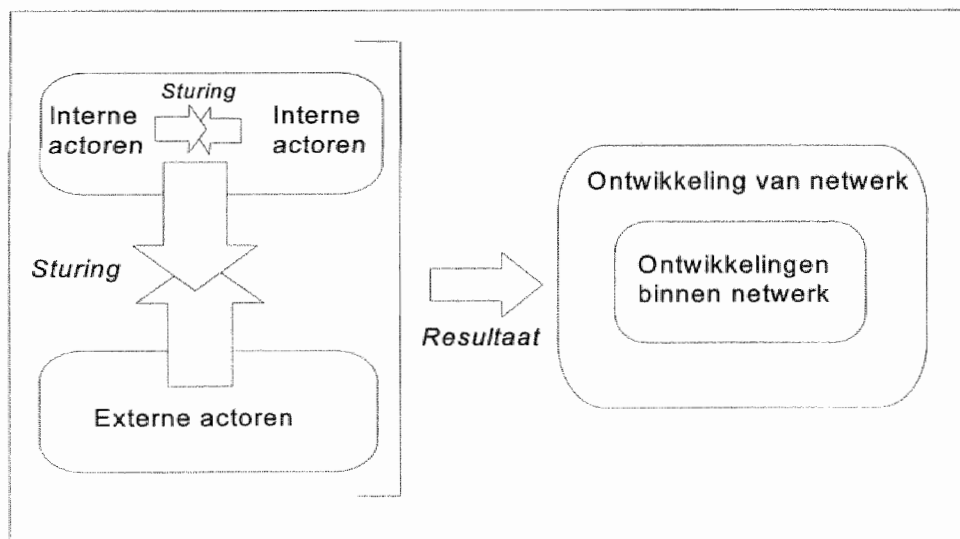


Fig. 2.6 Sturing en ontwikkeling van/binnen netwerken

2.4 Tweede opbouwfase van de theorie: conceptueel raam-werk voor het dynamisch samenspel van verschijnselen

In onderlinge wisselwerking zorgen de genoemde verschijnselen voor verandering en dynamiek. Op dit dynamische samenspel van verschijnselen, dat hier centraal staat bij de bestudering van netwerken, gaan wij vanaf nu nader in. Dat gebeurt aan de hand van ons conceptueel raamwerk.

In deze paragraaf beschrijven wij in het kort de begrippen die samen met hun onderlinge relaties het conceptueel raamwerk vormen van onze theorie (Fig. 2.7): cultuur; structuur; macht (en machtsuitoefening ofwel sturing); (handelen volgens) regels; betekenis. Zij omvatten gezamenlijk alle concepten waarmee de door ons bestudeerde verschijnselen worden aangeduid. Zij fungeren als paraplu en ordeningskader voor de verdere beschrijving van concepten en hun relaties in par. 2.5 en 2.6. Gebruik van deze begrippen impliceert dan ook niet dat aan de verzameling bestudeerde verschijnselen andere worden toegevoegd.

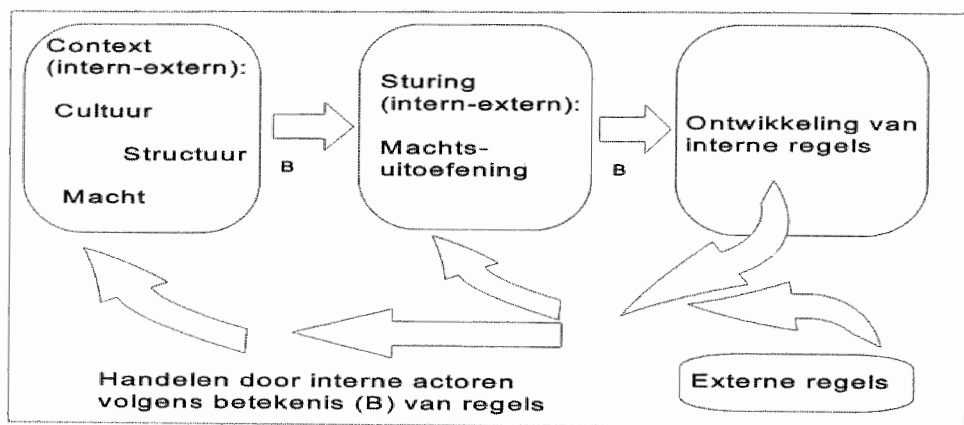


Fig. 2.7 Conceptueel raamwerk

Wij spreken niet over een 'conceptueel model'. Dit is namelijk een begrip dat veelal wordt geassocieerd met hypothesentoetsende benaderingen (zie Segers, 1983). Gebruik van dit begrip zou hier tot verwarring leiden.

2.4.1 Cultuur, structuur en macht (inclusief sturing)

Met name in studies die behoren tot de 'social system theory'-benaderingen wordt veelal gepoogd met toepassing van drie concepten inzicht te krijgen in verschijnselen zoals organisaties en netwerken: cultuur (een cognitief systeem dat richting geeft aan het handelen), structuur (een verzameling relaties) en macht (het vermogen naar eigen wens te handelen, ook bij weerstand van anderen; uitoefening van macht is sturing). Deze publicaties kunnen globaal gesproken in twee categorieën worden ingedeeld. In de eerste categorie komen zowel structuur, cultuur en macht aan de orde bij de analyse van de verschijnselen, maar vormt één van deze de dominante invalshoek (zie

Mintzberg, 1979; Schein, 1988; Pfeffer, 1981). In de tweede categorie wordt inzicht in deze verschijnselen nagestreefd vanuit alle drie invalshoeken, zonder dat bij één van de drie het primaat ligt (zie Mur-Veeman en De Man, 1990; Wassenberg, 1992; Mijs, 1987¹³).

Tot de laatste categorie behoort onze studie. Ook hierin spelen de concepten structuur, cultuur en macht een evenredig belangrijke rol. Een aantal tot dusverre onderscheiden verschijnselen kunnen vanuit deze concepten worden belicht. Zoals in par. 2.5 blijkt hebben de zaken die wij in Fig. 2.5 onder 'context' hebben geschaard alles te maken met structuur, cultuur en macht. Routines van actoren betreffen cultuur, het gebruikte actorperspectief is cultureel van aard. Structuur verwijst naar afhankelijkheidsrelaties tussen actoren als product van de patroonsgewijze interacties (een deelverzameling van handelingen). Relaties en handelingen daarbinnen worden door actoren beoordeeld vanuit cultuur. In afhankelijkheidsrelaties speelt macht altijd een rol.

2.4.2 Regels (ontwikkeling en handelen volgens regels)

Het afbakenen van overeenkomsten en verschillen tussen structuur, cultuur en macht is problematisch. In de organisatiekundige literatuur wordt verondersteld dat zij weliswaar te onderscheiden zijn, maar dat zij niet kunnen worden gescheiden (Mur-Veeman en De Man, 1990). Vervolgens wordt gesteld dat tussen hen dwarsverbanden bestaan. Wat hen echter precies verbindt, blijkt moeilijk te kunnen worden aangegeven. Wij stellen dat handelingsregels een belangrijke schakel vormen. Regels die bij het handelen worden gebruikt, verbinden cultuur, structuur en macht (Fig. 2.8). 'Worden gebruikt' is een belangrijke toevoeging. Regels die bij het handelen niet worden gebruikt, zijn 'dode letters'. Zij geleiden het handelen niet. Bij patroonsgewijze handelingen en de daaruit voortvloeiende structuur spelen zij geen rol.

Handelingsregels zijn geworteld in cultuur. De handelingen waarbij zij worden gebruikt produceren structuur en machtsrelaties tussen actoren. Macht biedt gelegenheid tot sturing. Ontwikkeling van regels vindt plaats door sturing (machtsuitoefening). Handelingen volgens nieuwe regels leiden weer tot veranderingen in structuur en macht, et cetera. Zij kunnen zelfs leiden tot veranderingen in cultuur. Ontwikkeling van de verschijnselen die wij met de genoemde begrippen hebben aangeduid, verloopt derhalve via ontwikkeling en gebruik van regels. Aldus ontstaat een voortdurende stroom van veranderingen.

13 Mijs' studie staat op de grens van beide categorieën publicaties en heeft een aantal raakvlakken met deze studie. Mijs analyseert het ontstaan van interorganisationale samenwerking als een institutionaliseringsproces. Hoewel in het ontstaan van deze samenwerking ook bij Mijs macht een rol speelt, ligt in de analyse het accent op de wisselwerking tussen cultuurvorming en structurering als deelprocessen van institutionalisering. Ook Wassenberg's benadering (1992) toont gelijkenis met onze benadering. Hij presenteert een model waarin de concepten structuur, cultuur en macht (door hem met 'symmetrie' aangeduid) gezamenlijk enkele van de bouwstenen zijn voor een cyclus van onderhandelingen tussen actoren.

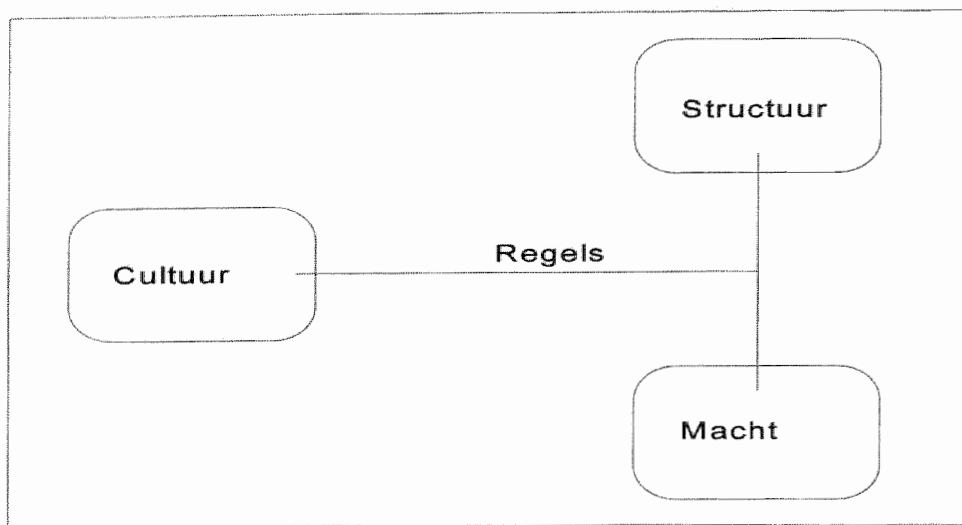


Fig. 2.8 Regels en cultuur, structuur en macht

2.4.3 Betekenis

Met de voorgaande beschrijving hebben wij de essentie nog niet te pakken. Zoals in par. 2.2.2 is aangegeven zijn niet de verschijnselen zelf, maar hun betekenis voor actoren uitgangspunt voor hun handelingen. Op basis van het gedachtengoed van Blumer's symbolisch interactionisme stellen wij dat actoren niet handelen volgens regels, maar volgens de betekenis die zij aan regels geven. Het concept 'betekenis' omschrijven wij voorlopig als 'mentaal beeld' (Berns, 1981).

Betekenisgeving betreft meer dan regels. Actoren geven bijvoorbeeld ook betekenis aan afhankelijkheidsrelaties. Betekenisgeving speelt een rol bij alle verschijnselen die wij hebben bestudeerd en bij de veranderingen daarin.

2.5 Derde opbouwfase van de theorie: beschrijving van de concepten

Voor de navolgende beschrijving van concepten, waarmee wij onze theorie inhoud geven, nemen wij de inhoud van Fig. 2.7 als uitgangspunt. 'Betekenis' neemt in de theorie een centrale plaats in. Wij starten de beschrijving met dit begrip (par. 2.5.1). Daarna beschrijven wij 'context' (par. 2.5.2, 2.5.3 en 2.5.4), onder welke noemer wij het actorperspectief en routines (ofwel cultuur; zie par. 2.5.2.1), afhankelijkheidsrelaties (structuur en macht) en patroonsgewijze handelingen (structuur) bespreken. Wij beëindigen de beschrijving met 'sturing' (par. 2.5.5) en 'handelingsregels' (par. 2.5.6). In het empirische gedeelte van dit verslag komen niet alle uitspraken aan de orde, die wij in dit hoofdstuk over de verschijnselen en hun relaties hebben gedaan. Wij hebben daaruit een samenhangende selectie gemaakt (zie par. 2.6). De totale beschrijving van

de concepten en hun relaties verschaft aan de selectie het kader waarbinnen zij begrijpelijk is.

De verschijnselen en hun onderlinge wisselwerkingen hebben wij in par. 2.3.1 een klauwen genoemd. Dit klauwen is niet volledig te ontrafelen, de delen overlappen elkaar. Het is daardoor onvermijdelijk dat in de afzonderlijke beschrijvingen van de concepten gelijksoortige uitspraken meerdere malen voorkomen.

2.5.1 Betekenis

Aangaande 'betekenis' heeft Blumer (1969) drie premissen geformuleerd. De eerste is al aangegeven: mensen handelen op basis van de betekenis die zaken voor hen hebben. Dit is een belangrijke stelling. Mensen nemen voor het handelen niet de zaken zelf als uitgangspunt, maar hun betekenis. Deze stelling, die wij in onze studie als assumptie overnemen (zie hoofdstuk 3), vormde een van de centrale richtsnoeren voor onze analyses.

Betekenis is volgens Blumer noch een intrinsiek onderdeel van een object, noch het product van de samenvoeging van elementen in de menselijke psyche. Betekenis is afgeleid uit of komt op tijdens interacties tussen mensen (tweede premisse) en wordt gehanteerd en gemodificeerd gedurende een interpretatieproces (derde premisse). Betekenis is een sociaal product en de mens is een 'meaning maker'. Interpretatie is geen automatische toepassing van bestaande betekenissen.

Opvallend is dat Blumer (1969) 'betekenis' niet omschrijft. Denzin (1989) doet de volgende aanzet. 'Meaning: what an experience means to a person, defined in terms of intentions and consequences; meaning is always triadic, involving interaction between a person, an object, an action taken toward the object; meaning is interactional, interpretive, open-ended, often ambiguous, inconclusive, and conflictual'. Echter, in deze omschrijving wordt vooral zichtbaar binnen welk kader interactionisten 'betekenis' plaatsen en welke karakteristieken het heeft. Wat betekenis is, wordt niet duidelijk gemaakt.

Wij omschreven 'betekenis' reeds als een 'mentaal beeld'. Dit is de descriptieve kant van de definitie. Wanneer wij bijvoorbeeld de klank 'kar' horen (Berns, 1981), dan roept dit bij ons het mentale beeld op van een object, bestaande uit vier wielen met daarboven een houten bak. Naast de genoemde descriptieve kant heeft het begrip 'betekenis' in onze studie een evaluatieve kant. Actoren kunnen het mentale beeld namelijk beoordelen. Het beeld op zichzelf krijgt ook betekenis, bijvoorbeeld goed of slecht, gewenst of ongewenst, gunstig of ongunstig. Het beoordelingskader bespreken wij in par. 2.5.2.

Het begrip 'betekenis' strekt zich hier uit tot situaties. De actor attendeert zichzelf op bepaalde elementen van de situatie waarin hij verkeert en kent daaraan betekenissen toe (Van Hoof, 1983). Deze verzameling betekenissen, toegekend aan elementen van de situatie, noemen wij de 'definitie van de situatie'. De 'definitie van de situatie' als resultaat van selectie en betekenisgeving is in het interactionisme een belangrijk begrip en is synoniem aan de 'betekenis van de situatie'.

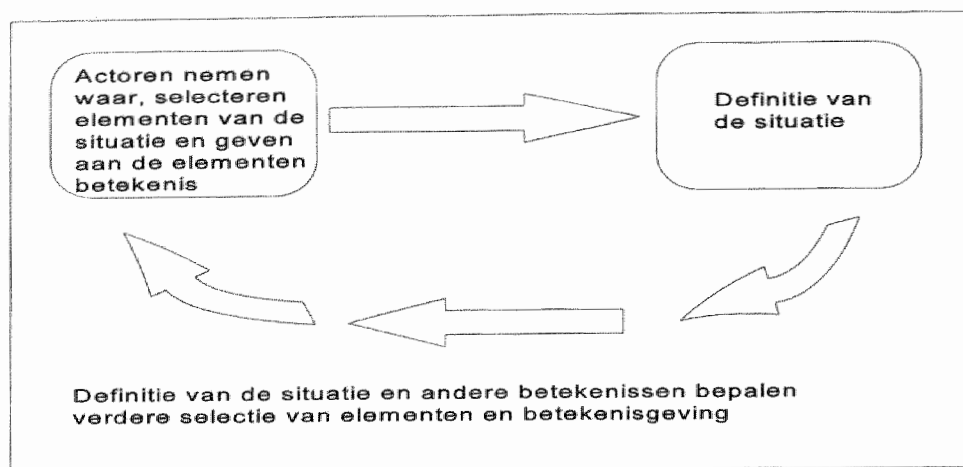


Fig. 2.9 Proces van definiëring van de situatie

Het proces van betekenisgeving houdt niet op zodra de situatie is gedefinieerd. Actoren nemen ook gedurende hun verdere handelingen en interacties elementen van situaties waar, zij selecteren elementen, geven daaraan betekenis, komen aldus opnieuw tot een definitie van een situatie, et cetera. Zij maken daarbij gebruik van betekenissen die reeds zijn gevormd, zoals eerdere definities van de situatie. Het gaat hier om een dynamisch proces van betekenisgeving. Definities en betekenissen zijn voortdurend in ontwikkeling. Actoren maken gebruik van hun arsenaal aan betekenissen en definities, voegen daar steeds nieuwe betekenissen aan toe, passen aanwezige betekenissen aan, et cetera (Fig. 2.9).

Volgens Blumer's tweede premisse zijn een object en diens betekenis niet onlosmakelijk met elkaar verbonden. Combinatie van dit standpunt met de inhoud van de derde premisse laat de volgende conclusies toe. De betekenis van een en hetzelfde object, dezelfde zaak of situatie voor een actor kan veranderen. Verschillende actoren als 'meaning makers' kunnen aan dezelfde objecten, zaken of situaties verschillende betekenissen geven. Omdat betekenissen het uitgangspunt vormen voor het handelen, kunnen verschillende actoren in dezelfde situatie verschillend handelen, afhankelijk van de betekenis die deze situatie voor hen heeft.

Blumer's premissen tonen gelijkenis met het gedachtengoed van de semiotiek volgens Lacan, Peirce en Eco. Zo bestaan overeenkomsten in visie tussen Blumer en Eco. Evenals bij Eco (Santambrogio en Violi, 1988) is bij Blumer de gedachte herkenbaar dat betekenis het resultaat is van een sociaal productieproces. Overigens is Mead, als een van de grondleggers van het interactionisme, door Peirce beïnvloed (Collins, 1988). Daarmee willen wij echter niet zeggen dat een rechtstreekse ontwikkelingslijn kan worden getrokken vanuit de semiotiek naar het interactionisme, temeer daar elk van beide diverse varianten omvat.

2.5.2 Context: cultuur (routines en actorperspectief)

Zoals in par. 2.5.2.2 blijkt, handelen actoren in deze studie doelgericht. Doelen maken onderdeel uit van 'cultuur'. Cultuur geeft daarmee richting aan het handelen. Cultuur is weliswaar niet de enige richtinggever aan het handelen, maar wel de belangrijkste. Cultuur is de 'prime mover' (Boudon, 1986), ook vergeleken met 'natuur'.

2.5.2.1 Cultuur en routines

Cultuur omschrijven wij, in navolging van De Man (1992) als een collectief cognitief systeem dat richting geeft aan het handelen. Cultuur wordt door een verzameling actoren met zich mee gedragen. Dit 'collectief cognitief systeem' waarover De Man spreekt, zou door Hofstede (1985) worden omschreven als 'the collective programming of the mind which distinguishes the members of one category of people from another'. Deze programmering vindt plaats gedurende ons leven. Cultuur wordt verinnerlijkt door actoren en wordt tijdens langdurige interactieprocessen met anderen gevormd en veranderd (Adriaansens, 1983). Cultuur is tamelijk stabiel, maar niet statisch. Cultuur verandert, vaak langzaam en binnen bepaalde grenzen (zie Ott, 1989).

In het algemeen wordt ervan uitgegaan dat cultuur uit meerdere onderdelen bestaat. De literatuur bevat verschillende opsommingen daarvan. Uitgaande van publicaties van Hofstede (1985), Schein (1988) en De Man (1992) kunnen de volgende onderdelen worden genoemd: waarden, doelen, verwachtingen, normen, begrippen en taal. Belangrijk voor onze studie is dat ze alle te maken hebben met het handelen.

Waarden bepalen wat ons bevalt en wat ons niet bevalt, wat we goed en slecht, rationeel en irrationeel noemen. Het zijn algemene maatstaven waarmee handelingen en situaties (of, beter gezegd, de betekenis daarvan) wordt beoordeeld. Waarden geven aan wat wel of niet 'mag' worden nagestreefd, welke middelen geoorloofd zijn of niet, wat in een bepaalde situatie normaal, vreemd, gebruikelijk of afwijkend is (doelen en verwachtingen), et cetera. Normen zijn positieve en negatieve voorschriften voor handelingen en situaties. Doelen, verwachtingen, normen en waarden vertonen overlap.

Begrippen (concepten) zijn aanduidingen voor verschijnselen. Zij worden hier ondergebracht bij taal. Ons baserend op het werk van Lacan, Peirce en Eco (Eco, 1975; Berns, 1981; Mooij, 1977) beschouwen wij taal als een verzameling tekens en hun onderlinge relaties, alsmede betekenissen. Betekenissen rekenen wij derhalve tot de cultuur. Een verschijnsel dat in onze studie een belangrijke plaats inneemt, zijn regels. Regels zijn geschreven of ongeschreven. Zij ontstaan in de taal en maken daarvan deel uit. Daarmee zijn regels onderdeel van cultuur.

Een aantal interactionisten is geneigd zich in hun studies niet te concentreren op 'waarden en normen', maar op de begrippen 'practices and conventions'. Waarden en normen kunnen tijdens handelingen bijvoorbeeld worden geïnterpreteerd in relatie tot de situatie waarin de actor verkeert. Aldus kunnen 'practices and conventions' ontstaan, die 'reveal the concrete procedures by which collective activity is accomplished' (Hall, 1987a). Voordeel van deze interactionistische benadering is dat in 'practices and conventions' de dynamische wisselwerking tussen cultuur en handelingen tot uiting komt.

Een begrip dat met 'practices and conventions' overeenkomsten vertoont, is 'routines'. Bij Nelson en Winter (1982) verwijst dit begrip onder andere naar repetitieve activiteiten (in onze terminologie: 'handelingspatronen'). Routines behelzen meer dan 'practices and conventions'. Nelson en Winter vatten 'routines' breed op. Wij doen dat ook. Routines betreffen hier handelingspatronen die actoren wenselijk of noodzakelijk

vinden of waaraan zij gewend zijn. Routines vormen het beoordelingskader voor (de betekenis van) handelingen en situaties. Actoren handelen, stellen handelingsregels op en creëren tijdens interacties betekenissen vanuit routines die zij hebben verinnerlijkt. Routines zijn het uitgangspunt bij handelingen en kunnen veranderen tijdens handelingen en interacties. Niettemin zijn zij tamelijk stabiel. Routines worden zichtbaar in het handelen (vgl. Glaser en Strauss, 1967; Blumer, 1969; Peterson, 1985; Schein, 1988) en in relaties als het product van handelingen (zie par. 2.5.3).

Het moge duidelijk zijn hoezeer het begrip 'routines', zoals wij dit gebruiken, overlap vertoont met de genoemde onderdelen van cultuur (zoals doelen, waarden, normen en regels). Deze en andere onderdelen kunnen niet van elkaar worden onderscheiden. Doordat de grens tussen de onderdelen van cultuur niet kan worden getrokken, is het niet mogelijk aan te geven waar cultuur en routines van elkaar verschillen. Wij hanteren de begrippen 'routines' en 'cultuur' daarom als synoniemen.

Belangrijk is de uitspraak dat routines tamelijk stabiel zijn. Aangezien vanuit routines wordt gehandeld, hebben ook interacties een hoge mate van stabiliteit. Wanneer veranderingen in situaties niet stroken met de routines (in het bijzonder die van dominante actoren; zie ook par. 2.5.5), is de kans groot dat zij niet beklijven. Zij veren dan terug naar deze routines. Veranderlijkheid van patronen van handelingen door actoren in hun onderlinge relaties is daardoor beperkt, de veranderlijkheid van systemen eveneens. Routines werpen voor zorgvernieuwing dus barrières op. Voor degenen die veranderingen teweeg willen brengen, is dit een relevant gegeven.

Routines zijn bij Nelson en Winter in grote mate gedepersonaliseerd. Actoren zijn bij hen vooral van belang als dragers van de routines. Het is in dit verband veelzeggend dat de auteurs routines vergelijken met 'genen'. Deze visie is niet compatibel met het gedachtengoed van het interactionisme. Wij nemen haar daarom niet over. In dit opzicht wijkt ons routine-begrip af van het begrip dat genoemde auteurs gebruiken. Wij hanteren het begrip vanwege zijn communicatieve, metaforische waarde. Het is zeer geschikt als middel om de inzichten over te dragen die wij hebben opgedaan.

2.5.2.2 *Actorperspectief*

Actoren en hun kenmerken vormen een cruciaal onderwerp. Zonder handelende actoren bestaan relaties noch netwerken en valt in deze studie niets te bestuderen. Het is dan ook van belang het actorperspectief te beschrijven, dat wij hanteren. Aangezien actoren handelen vanuit routines, kan ons actorperspectief een cultureel perspectief worden genoemd. De actoren in de netwerken die wij hebben onderzocht zijn nagenoeg allen vertegenwoordigers van organisaties. Veelal zijn zij managers.

Handelen is volgens Weber gedrag op basis van een motief, een beweegreden. Burns en Flam (1987) noemen handelen 'purposefull'. Actoren streven volgens diverse auteurs door te handelen iets na. Volgens Homans (1961) bijvoorbeeld is 'iets' behoeftebevrediging, volgens Blau (1964) is dat winst. Hetgeen wordt nagestreefd - Blumer (1969) spreekt over 'wishes', 'wants' en 'objectives' -, wordt ook wel een doel genoemd (De Man, 1992). Actoren handelen in deze studie dus doelgericht. Actoren kunnen zich meer of minder bewust zijn van het doel dat zij nastreven. Aan de 'mate van bewustzijn' gaan wij voorbij.

Een doel vatten wij niet op als datgene wat ter 'definitieve afsluiting' van een reeks handelingen wordt nagestreefd (geen statisch 'einddoel'). Verder plaatsen wij 'doel' in het kader van het handelen zelf. Het begrip 'doel' betreft hier allereerst de door de actor als wenselijk of noodzakelijk beschouwde regels, handelingspatronen en afhankelijkheidsrelaties met andere actoren. Deze patronen en relaties zijn veranderlijk, hetgeen aan het begrip 'doel' zoals wij dat hanteren, een dynamische dimensie geeft. Doelen

kunnen veranderen. Actoren hebben voor hun handelingen middelen (zoals geld) nodig. De verwerving van middelen is voor ons eveneens onderdeel van 'doel'. Dat een actor met zijn handelingen 'iets' wil bereiken, wordt dus niet uitgesloten. Dat 'iets' betreft hier handhaving of verandering van situaties, de verwerving of het bezit van middelen of het voorkomen dat anderen middelen krijgen.

Actoren streven doorgaans meer dan één doel na. Actoren kunnen individuele doelen nastreven, alsmede de doelen van de organisatie of van het netwerk waarvan zij deel uitmaken. Doelen van actoren kunnen met elkaar overeenkomen ('gemeenschappelijke doelen'), maar dat hoeft niet. In netwerken kunnen daardoor meerdere individuele doelen worden nagestreefd naast een eventueel gemeenschappelijk doel. Ook kunnen de actoren aan doelen verschillende prioriteiten toekennen.

Zoals reeds is aangegeven handelen actoren op basis van betekenissen die bijvoorbeeld de elementen van een situatie voor hen hebben. Om aan elementen van de situatie betekenis te kunnen geven, moeten actoren zich op deze elementen kunnen attenderen. Daarvoor hebben zij signalen ofwel informatie nodig. Informatie is cruciaal voor doelgericht handelen. Actoren stippelen op basis van de betekenis die zij aan informatie geven wegen uit om doelen te bereiken (strategieën). Zij schatten de kans op doelbereiking in en maken daarbij gebruik van eerder opgedane kennis, ervaringen en betekenissen. Zij identificeren en selecteren middelen om die doelen te bereiken en zoeken naar oplossingen voor problemen in hun omgeving tegenover welke zij zich gesteld zien. Verwerving, verwerking, interpretatie en analyse van informatie vindt voortdurend plaats voor en tijdens het handelen (Burns en Flam, 1987; Aldrich en Pfeffer, 1976; Aldrich en Mindlin, 1978; Blumer, 1969).

De actor in dit perspectief is creatief, oplossingsgericht en kan keuzes maken. Hij streeft naar aanvaardbare situaties. Hij is geen alwetende actor die naar maximale doelbereiking streeft, zoals de zogenaamde 'homo oeconomicus'. Het is genoegzaam bekend dat het 'homo oeconomicus-model' veel kritiek te verduren heeft gehad, hetgeen aanleiding gaf tot de introductie van 'homo sociologicus'-modellen (Lindenberg, 1985). De kritiek geldt vooral de rationaliteit.

Vaak geciteerd in dit verband is Simon (1957). In het homo oeconomicus-model wordt het handelen van actoren als doelrationeel beschouwd: actoren maken een keuze uit een set van ter beschikking staande gedragsalternatieven welke keuze in overeenstemming is met de eigen preferenties. Simon (1957) wijst op de beperkte beschikbaarheid van de benodigde informatie om doelrationeel te kunnen handelen. Ook is volgens hem het vermogen van actoren om informatie te verwerken nooit optimaal. Er is dus sprake van 'bounded rationality'. Bovendien willen individuen volgens Simon niet per se maximale doelbereiking, maar kunnen zij zich tevreden stellen met een lager niveau van doelbereiking: aanvaardbaarheid boven maximaliteit, 'satisficing' in plaats van 'maximizing'. Verder wijzen critici erop dat de mens handelt in een omgeving die beperkingen oplegt, bijvoorbeeld in de vorm van instituties. Keuzevrijheid is gelimiteerd.

Onze actor is een 'homo sociologicus', bij wiens gedrag Webers motivering een rol speelt, die signalen uit de omgeving ontvangt en tijdens interacties betekenis geeft aan situaties, deze betekenis tot uitgangspunt voor zijn handelen neemt en die daarbij gebruik maakt van zijn 'culturele bagage'. 'Motivering' is bij het handelen een belangrijk aspect (zie par. 2.5.6.2 en 2.5.6.3).

Routines worden gebruikt bij het zoeken naar oplossingen voor problemen door de mens uit ons actorperspectief, het uitstippelen van strategieën, de selectie van middelen, de vergaring en interpretatie van informatie et cetera. Routines geven

actoren aan hoe waar te nemen, hoe over zaken te denken en wat van hen wordt verwacht bij het handelen.

Hiermee willen wij overigens niet zeggen dat de actor in ons perspectief een 'cultural dope' is. Een dergelijke uitspraak staat op gespannen voet met het interactionisme. Al houden ook volgens het interactionisme de actoren bij handelingen en betekenisgeving wel degelijk rekening met zaken zoals hun eigen doelen (zie Blumer, 1969), dit impliceert nog niet dat zij zich daardoor volledig laten dirigeren. Het beschreven actorperspectief neemt op het continuüm met voluntarisme en determinisme als de uiteinden, een plaats in die dichter bij het eerste uiteinde ligt dan bij het tweede. Het perspectief is dus evenmin volledig voluntaristisch. Daarmee komen wij tegemoet aan commentaren van degenen die het voluntaristische karakter van het interactionisme in het verleden hebben bekritiseerd (zie Meltzer et al, 1975).

De actor is zoals gezegd creatief en kan keuzes maken. Niettemin, ook daarbij maakt hij gebruik van routines. Ook voor het proces van betekenisgeving fungeren routines als referentiekader. Ook betekenissen zijn 'gekleurd' door routines. Dit alles verleent aan handelingen enige voorspelbaarheid. De voorspelbaarheid is niet maximaal want routines zijn geen onveranderlijke blauwdrukken die bovendien exact aangeven hoe te handelen, te beoordelen et cetera. Routines kennen een bandbreedte.

De voorspelbaarheid van het verloop van interacties is zo mogelijk nog geringer, zeker wanneer het gaat om interacties in collectiviteiten zoals groepen en organisaties (door Blumer 'joint action' of 'collective action' genoemd). Volgens Blumer (1969) ontstaan dergelijke interacties gedurende een zich vormend proces, waarin afzonderlijke gedragingen van actoren op elkaar worden gericht, aan elkaar worden verbonden en worden aangepast. Het verloop van deze interacties kan volgens hem niet worden verklaard uit houdingen en bedoelingen van afzonderlijke individuen.

In de bestudeerde netwerken waren de actoren veelal managers. Binnen de resource dependence benaderingen (Aldrich en Pfeffer, 1976) is waarborging van het voortbestaan van de eigen organisatie voor managers een fundamenteel belang. Het gaat hun ter harte, het is voor hen een cruciaal doel. Strategieën die zij hanteren om middelen te verkrijgen, zijn voor een groot gedeelte op dit voortbestaan georiënteerd. Indien nu bijvoorbeeld het dienen van een netwerkdoel nadelig is voor het voortbestaan van de eigen organisatie, dan is -uitgaande van het actorperspectief- de verwachting reëel dat managers van participerende organisaties zullen kiezen ten faveure van het laatste, ook al zijn zij lid van het netwerk en is hun keuze niet in het belang van het netwerk.

Uit het streven het voortbestaan van de eigen organisatie te waarborgen, spreekt de geneigdheid van deze actoren om vanuit de positie van hun organisatie de omgeving tegemoet te treden en het belang van hun organisatie te laten prevaleren boven andermans' belangen. De actoren zijn geneigd hun eigen gang te gaan en zich niets gelegen te laten liggen aan de belangen van anderen (laat staan van een netwerk). Deze geneigdheid noemen wij 'individualiteit' en beschouwen wij als het kernonderdeel van de routines van de actoren die wij hebben bestudeerd. Samen met het andere uiterste -Hofstede's (1985) 'collectiviteit'- maakt individualiteit deel uit van een continuüm. 'Collectiviteit' omschrijven wij als de geneigdheid samen met anderen te handelen. Deze geneigdheid kan eveneens tot de routines behoren, maar is bij de managers ondergeschikt aan individualiteit. Collectiviteit treedt op de voorgrond, indien individualiteit daarmee is gebaat.

De geneigdheid de eigen gang te gaan en de belangen van de eigen organisatie te laten prevaleren, kan in een netwerk tot fricties leiden (bijvoorbeeld tussen twee

actoren onderling of tussen de ene actor en de rest van het netwerk als geheel), wanneer individuele belangen niet overeenkomen.

2.5.3 Context: structuur (afhankelijkheidsrelaties en patroonsgewijs handelen)

Om te kunnen handelen zoals zij dat nodig of wenselijk vinden, hebben actoren middelen nodig. Wij spreken dan over 'behoefte aan middelen'. Dit geldt niet alleen voor individuen, maar ook voor verzamelingen van individuen zoals organisaties.

2.5.3.1 Afhankelijkheid en middelen: handelingsruimte

Middelen geven actoren de gelegenheid op een beoogde manier te handelen. Deze verschaffen hen 'handelingsruimte'. 'Handelingsruimte' kan letterlijk worden opgevat ('deze vergaderzaal is te klein') of overdrachtelijk ('ik als hulpverlener vind dat ik te weinig ruimte krijg om zelf beslissingen te nemen').

Veelal bevinden middelen zich in de omgeving van de actor, die in resource dependence benaderingen uit andere organisaties bestaat. In deze benaderingen is een middel al hetgeen aan doelbereiking kan bijdragen, zoals regels, personeel, geld, cliënten, diensten, handelingen van derden, deskundigheid of respect. De omgeving legt beperkingen op. Niettemin kunnen individuele actoren en hun organisaties strategische keuzes maken. Een organisatie kan vorm geven aan haar omgeving (Aldrich en Pfeffer, 1976).

De noodzaak middelen te verkrijgen uit de omgeving maakt de organisatie afhankelijk (steun- of hulpbehoevend) van andere actoren die over deze middelen beschikken of toegang tot deze middelen hebben (zie Yuchtman and Seashore, 1967). Een belangrijk streven van een organisatie is te vermijden dat zij van anderen afhankelijk wordt en tegelijkertijd te zorgen dat een andere organisatie van haar afhankelijk wordt (Selznick, 1957; Benson, 1975). Behoeft aan middelen beschouwen wij als de aanleiding tot interactie met degenen die deze middelen heeft of daar toegang toe heeft (vgl. Homans, 1961). In onze visie interacteren de actoren met anderen wanneer zij concluderen dat zij van hen afhankelijk zijn, wanneer zij niet volledig in hun eigen behoeften kunnen voorzien. Hun conclusies zijn geworteld in hun routines. Tijdens de interacties zullen zij trachten anderen ertoe te bewegen het benodigde middel te verschaffen.

Interacties in netwerken vinden plaats binnen relaties. De relaties zijn afhankelijkheidsrelaties. Een relatie is een verbondenheid tussen actoren, ontstaan uit interacties die zich in het verleden op min of meer dezelfde wijze hebben herhaald (Rademaker, 1978). Relaties ontstaan en worden verbroken. Een verzameling actoren kan onderling verbonden raken (vervlechting), verbondenheid kan weer verdwijnen (ontvlechting).

Relaties zijn dus het product van patroonsgewijze interacties. Tegelijkertijd vormen relaties het kader van dergelijke handelingen (vgl. Giddens, 1979). Dit sluit overigens niet uit dat relaties tevens het kader kunnen zijn van handelingen die niet volgens een patroon verlopen. Niettemin, zonder enige vorm van patroonsgewijze interactie kan van een relatie geen sprake zijn. Zonder relaties bestaat geen netwerk. Een netwerk hebben wij namelijk gedefinieerd in termen van actoren én hun relaties. Patroonsgewijze interacties, relaties en netwerken gaan hand in hand.

Van belang is te vermelden dat wij niet uitgaan van een 'objectief bestaande' afhankelijkheid, noch van een objectief bestaande werkelijkheid in het algemeen. Het gaat in onze studie om de werkelijkheid zoals actoren deze percipiëren. Dit is

consistent met uitspraken van Aldrich en Pfeffer (1976). Zij stellen dat 'it does seem reasonable to argue that organizational actions will be determined by perceived reality'.

Wanneer wij deze gedachtengang die wij ook in het interactionisme aantreffen, doortrekken, dan komen wij tot de volgende conclusie. Indien actoren in een bepaalde situatie tot de bevinding komen dat zij afhankelijk zijn, dan geven zij aan deze situatie de betekenis 'afhankelijkheidssituatie'. Deze betekenis heeft consequenties. Indien bijvoorbeeld twee actoren die beiden met dezelfde, derde actor een relatie hebben, aan deze relatie een verschillende betekenis geven, dan zouden zij ook verschillend gaan handelen.

Indien de betekenis van afhankelijkheid verandert, dan veranderen ook de interacties. Verandering in betekenis hoeft niet te corresponderen met een verandering van de situatie. Dezelfde, onveranderde situatie kan opnieuw worden gedefinieerd, bijvoorbeeld aan de hand van nieuwe informatie.

2.5.3.2 *Symbiotische en competitieve afhankelijkheidsrelaties*

In netwerken kan sprake zijn van verschillende soorten relaties. Het verschil wordt bepaald door de aard van de afhankelijkheid (Godfroij, 1981). Afhankelijkheid kan symbiotisch of competitief zijn (Pfeffer en Novak, 1976). De bij deze vormen van afhankelijkheid behorende relaties hebben dezelfde adjectieven.

Van symbiotische afhankelijkheid is sprake wanneer twee of meer actoren elkaars steun nodig hebben om de eigen doelen te bereiken en doelbereiking door de ene actor niet nadelig is voor doelbereiking door de andere. Te denken valt aan twee organisaties die ieder afzonderlijk niet in staat zijn een dienstenpakket te leveren waaraan een hulpvrager behoefte heeft, maar dit gezamenlijk wél kunnen doen.

Wij spreken van competitieve afhankelijkheid wanneer doelbereiking door de ene actor wél nadelig is voor doelbereiking door de andere actor. Uitgaande van onze omschrijving van 'doel' is van competitieve afhankelijkheid ook sprake, indien de handelwijze van de ene actor nadelig is voor de mogelijkheid van een andere actor te handelen zoals deze wil. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer twee zorgaanbiedende instellingen aan een en dezelfde klant dezelfde hulp willen verlenen. De klant is hier een middel. Zonder de klant kan de instelling niet doen wat zij wil doen: hulp verlenen. Als de ene instelling de hulp aan deze klant verleent, dan kan de andere dat niet doen. Hulpverlening door de ene beperkt de gelegenheid tot hulpverlening door de andere. De handelingsruimte van de laatstgenoemde actor wordt beperkt door de eerste. Competitie om middelen betreft in feite competitie om handelingsruimte.

Uiteraard is de afhankelijkheid competitiever naarmate doelbereiking door de ene actor nadeliger is voor doelbereiking door de andere. Omdat een actor meerdere doelen kan nastreven, is het mogelijk dat afhankelijkheidsrelaties tussen dezelfde actoren symbiotisch zijn met betrekking tot het ene doel en competitief met betrekking tot het andere doel.

2.5.3.3 *Afhankelijkheidsrelaties en interactievormen*

Symbiotische afhankelijkheidsrelaties en competitieve afhankelijkheidsrelaties vormen samen de uiteinden van een continuüm. De aard van de interacties tussen de betrokken actoren volgen dit continuüm. Wanneer de afhankelijkheidsrelatie tussen alle actoren in een netwerk volledig symbiotisch is, dan zal tussen al deze actoren sprake zijn van samenwerking. Naarmate het andere uiteinde van het continuüm meer in zicht komen zullen de interacties het karakter krijgen van achtereenvolgens coalitievorming, concurrentie en strijd (Godfroij, 1981).

Indien actoren vinden dat ze over en weer kunnen bijdragen aan elkaars doelbereiking (dat ze voor elkaar van nut kunnen zijn), dan kunnen ze met dat oogmerk trachten hun handelingen op elkaar af te stemmen. Wanneer zij denken dat deze afstemming meer voor- dan nadelen biedt, dan is te verwachten dat ze gaan samenwerken (Godfroij, 1981).

Van samenwerking is sprake indien en voorzover tussen actoren tot een gemeenschappelijk handelingsscenario wordt besloten (Können, 1980¹⁴), volgens welk scenario zij handelen. Coalitievorming is een variant van samenwerking. Echter, de actoren slaan nu de handen ineen om zich samen sterk te maken tegen een derde partij. Bij concurrentie ofwel competitie trachten actoren, met het oog op hun eigen doeleinden, elkaar bij het verkrijgen van middelen de loef af te steken. Bij strijd tenslotte probeert ieder van de betrokken actoren te belemmeren dat de ander zijn doelen bereikt (Godfroij, 1981). Zij zitten elkaar dwars, rijden elkaar in de wielen.

Zoals in par. 2.5.2.2 is gezegd, is het de geneigdheid de eigen gang te gaan en de belangen van de eigen organisatie te laten prevaleren, die in een netwerk tot fricties kan leiden, wanneer individuele belangen niet overeenkomen. Collectiviteit, voor zover daarvan sprake is, delft het onderspit. Natuurlijk behoeft zich in een netwerk tussen individuele belangen geen spanning voor te doen. De empirie wijst echter uit dat deze mogelijkheid eerder de uitzondering is dan de regel (Van Raak et al, 1993). Alleen indien individuele belangen compatibel en niet strijdig zijn, kan in relaties collectiviteit voorop staan.

Individualiteit is het kernonderdeel van de routines van de bestudeerde actoren. Omdat routines het uitgangspunt vormen voor het handelen, kunnen relaties en de interacties daarbinnen meer of minder symbiotisch dan wel competitief zijn. Naarmate individuele belangen minder compatibel of meer strijdig zijn, is sprake van verminderde geneigdheid met elkaar te handelen. Samenwerkingsrelaties komen moeizamer of niet tot stand. Wanneer in bestaande samenwerkingsrelaties belangen minder compatibel of strijdig worden, komt de samenwerking onder druk te staan, omdat individualiteit nou eenmaal het primaat heeft boven collectiviteit. In het uiterste geval zullen ontstane samenwerkingsrelaties (vervlechting) uiteen vallen (ontvlechting van samenwerkingsrelaties).

Aan de basis van afhankelijkheidsrelaties, interacties daarbinnen, vervlechting en ontvlechting, ligt dus de verhouding tussen individualiteit en collectiviteit. Deze verhouding maakt het verband zichtbaar dat via het handelen bestaat tussen cultuur (routines, met name individualiteit) enerzijds en structuur en macht (afhankelijkheidsrelaties) anderzijds. Fig. 2.10 brengt de samenhang tussen de genoemde verschijnselen in beeld. Naarmate het accent op collectiviteit ligt, is de afhankelijkheid symbiotischer. Het gaat dus steeds om de *verhouding* tussen individualiteit en collectiviteit in relaties tussen actoren.

14 Können spreekt niet over actoren maar over organisaties. Zijn beschrijving betreft namelijk interorganisationale samenwerking. Volgens Godfroij (1981) kan in plaats van 'organisaties' ook 'actoren' worden gelezen.

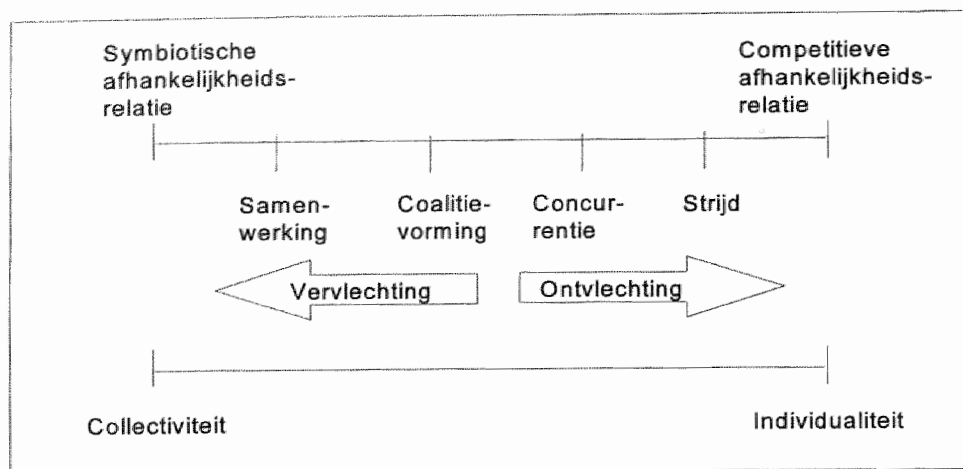


Fig. 2.10 Afhankelijkheidsrelaties en de bijbehorende interactievormen, met routines als onderliggende dimensie

2.5.3.4 Posities als schakel tussen systeem en structuur

Een verzameling afhankelijkheidsrelaties noemen wij 'structuur'. 'Structuur' is niet synoniem aan 'systeem'. Bij een systeem gaat het om zowel elementen (in ons geval handelende actoren) als hun relaties. Bij structuur gaat het om de relaties alleen (De Josselin de Jong, 1978). Dat laat onverlet dat actoren in het verschijnsel dat met 'structuur' wordt aangeduid een rol spelen, omdat hun handelen tot de verzameling relaties heeft geleid. Niettemin is de actor naar de zijlijn gemanoeuvreerd.

Met behulp van het begrip 'positie' kunnen wij de actor uit de marge terughalen en aldus terugkeren naar 'systeem'. Een 'positie' is een plaats in de structuur die wordt bekleed door een actor. Een positie verbindt meerdere relaties. Het is een knooppunt. Van degene die een positie bekleed, wordt verwacht dat deze op een bepaalde manier handelt (Rademaker, 1978), bijvoorbeeld vastgesteld werk (een verzameling taken ofwel functie) verricht. Taken kunnen over meerdere actoren zijn verdeeld. Verdeling van die taken kan op zichzelf ook een taak zijn. Een andere taak kan zijn te zorgen dat de taken op elkaar worden betrokken (afstemming, coördinatie). Iemand die een verzameling taken dient te vervullen noemen wij een functionaris. Een taak betreft datgene wat iemand móet doen, het werk dat moet worden verricht. Het begrip 'bevoegdheid' verwijst naar het recht bepaalde handelingen te verrichten, naar datgene wat iemand mag doen¹⁵.

Met structuur wordt dus een verzameling relaties bedoeld die het resultaat zijn van patroonsgewijze interacties (zie ook Giddens, 1979 en 1984¹⁶). Omdat bij deze handelingen regels worden gebruikt, is structuur het resultaat van handelingen volgens

¹⁵ Gebaseerd op Van Dale (1989).

¹⁶ Volgens Giddens (1979) is een structuur 'both medium and outcome of the reproduction of practices'.

regels. Structuur en patroonsgewijs handelen vallen niet samen, structuur en regels evenmin.

'Positie' en 'structuur' hebben niet alleen betrekking op relaties tussen individuele actoren. De begrippen betreffen ook relaties tussen verzamelingen van actoren, zoals organen binnen een organisatie of een netwerk, alsmede tussen netwerken die samen een netwerk kunnen vormen. Mintzberg (1979) onderscheidt de organen van een organisatie met behulp van vijf begrippen:

- strategische top ('strategic apex'): de managers bovenaan de hiërarchie die zijn belast met de algehele verantwoordelijkheid voor de organisatie; zij moeten erop toezien dat de organisatie haar missie vervult;
- lijnmanagement ('middle line'): de managers onder de strategische top, die de top en de werkvloer met elkaar verbinden en gezag uitoefenen over de werkvloer;
- werkvloer ('operating core'): degenen die producten vervaardigen en diensten leveren;
- ondersteunende staf ('support staff'): degenen die diensten verlenen (andere dan de diensten van de werkvloer) zoals 'research and development', secretariael en administratief werk;
- technestructuur ('technostructure'): betreft degenen die het werk van anderen moeten standaardiseren (regulariseren) en de organisatie helpen bij de aanpassing aan haar omgeving. Technestructuur en ondersteunende staf worden beide als 'staf' aangeduid.

Een verzameling organen noemt Mintzberg (1979, 1988) een configuratie. Hij onderscheidt de volgende vijf configuraties, waarvan mengvormen ('hybriden') denkbaar zijn:

- Eenvoudige structuur ('simple structure'): kenmerkend voor een configuratie met deze structuur (zoals 'de bakker op de hoek') is dat het onderscheid in functies behorend bij de strategische top, het lijnmanagement, de ondersteunende staf, technestructuur en werkvloer vaag is. De structuur is niet geëlaboreerd, er is nauwelijks sprake van specialisatie. De strategische top is het centrale orgaan, waarbinnen de macht (zie par. 2.5.4) is geconcentreerd. Vanuit de strategische top vindt toezicht plaats op de gebeurtenissen binnen de organisatie.
- Machine bureaucratie ('machine bureaucracy'): deze configuratie heeft de volgende kenmerken: zeer gespecialiseerde, repetitieve taken van de werkvloer, geformaliseerde werkprocedures (nadruk op standaardisatie, in dit geval van werkprocessen) en communicatie, verregaande regulering, een uitgebreide staf, hiërarchische niveaus en gecentraliseerde macht. Een voorbeeld is de fietsenfabriek.
- Professionele bureaucratie ('professional bureaucracy'): in deze configuratie (bijvoorbeeld het ziekenhuis) bestaat de werkvloer uit hoog opgeleide professionals die de zeggenschap over de eigen werkzaamheden hebben. De macht is derhalve geconcentreerd op de werkvloer. De overeenkomst met de voorgaande configuratie betreft de nadruk op standaardisatie (standaardisatie van vaardigheden, die vooral tijdens de opleiding wordt gerealiseerd) en specialisatie.
- Divisiestructuur ('divisionalized form'): een configuratie met deze structuur (zoals McDonalds) bestaat uit een aantal quasi-autonome eenheden of organisaties (bureaucratieën), die aan elkaar zijn gekoppeld door een centrale besturingsstructuur. Aan standaardisatie (in dit geval standaardisatie van het product) wordt veel aandacht besteed. Binnen elke divisie is de macht geconcentreerd bij het lijnmanagement.

- Adhocratie ('adhocracy'): deze configuratie komt onder andere voor in de luchtvaartindustrie en is bij uitstek bedoeld om innovaties tot stand te brengen. Binnen een adhocratie, door Mintzberg ook aangeduid als 'project structure', worden professionals vanuit verschillende disciplines bijeen gebracht in gespecialiseerde 'creative teams'. Deze teams of projectgroepen moeten voor de beoogde innovaties zorg dragen. Veelal gaat het om tijdelijke teams die een afgebakende opdracht moeten uitvoeren ('task forces'). Afstemming tussen de betrokkenen wordt vooral door overleg gerealiseerd. Kenmerkend voor de adhocratie is verder dat de macht niet is geconcentreerd bij de strategische top, maar is verspreid over de organisatie. In het bijzonder is macht gedelegeerd naar de teams. Afhankelijk van het type configuratie wordt de werkvloer wel ('operating adhocracy') of niet ('administrative adhocracy') tot de adhocratie gerekend. In de 'administrative adhocracy' wordt de werkvloer bijvoorbeeld uitbesteed aan andere organisaties.

Bij Mintzberg hebben deze configuraties betrekking op organisaties, niet op netwerken van organisaties. Zij zijn echter ook bruikbaar voor de bestudering van netwerken (zie Mur-Veeman en Tijssen, 1992).

2.5.4 Context: macht (asymmetrische afhankelijkheidsrelaties)

In de relaties als product van patroonsgewijze interacties waarover wij hier spreken, is altijd sprake van macht. Dit is het geval omdat actoren middelen nodig hebben om te kunnen handelen zoals zij dat nodig of wenselijk vinden, en juist met anderen interacteren om die middelen te verkrijgen. Macht heeft alles met middelen te maken. Degene die over middelen beschikt of toegang tot middelen heeft, heeft macht over degene die daaraan behoefte heeft (Emerson, 1962)¹⁷. Van macht kan in meerdere of mindere mate sprake zijn.

Afhankelijkheid is veelal asymmetrisch. Tussen afhankelijke actoren bestaat dan machtsverschil. De ene actor in de afhankelijkheidsrelatie is dominant, de andere is ondergeschikt. Afhankelijkheidsrelaties hoeven in theorie niet altijd asymmetrisch te zijn. Het is denkbaar dat tussen twee actoren in een relatie machts evenwicht bestaat: beiden hebben dan exact evenveel macht (symmetrisch). Er is nog een tweede type symmetrische relaties: machtsvrije relaties. Daarvan kan naar ons inzicht geen sprake zijn. Symmetrische relaties laten wij verder buiten beschouwing.

De mate van asymmetrische afhankelijkheid wordt bepaald door het belang van de middelen (centraliteit ofwel 'essentiality') voor de actor die de middelen wil hebben, alsmede door de aan- of afwezigheid van alternatieve middelen waarop deze actor een beroep kan doen (substitueerbaarheid ofwel 'substitutability'; Jacobs, 1974).

Afhankelijkheidsrelaties (asymmetrisch, symbiotisch of competitief) zijn niet statisch. Doordat bijvoorbeeld de behoefte aan middelen of het belang van middelen kan wijzigen, is de mogelijkheid tot dynamiek en verandering in de relaties altijd aanwezig.

17 In de literatuur (zie bijvoorbeeld Hanf en Scharpf, 1978) wordt weleens onderscheid gemaakt tussen machtsbronnen en machtsmiddelen. 'Machtsbronnen' verwijst dan naar de herkomst van 'machtsmiddelen'. Wij nemen dit onderscheid niet over, omdat het onderscheid betrekkelijk is. Zo kan het gegeven dat actor A toegang heeft tot een machtsbron, door hem worden gebruikt als middel om actor B te laten handelen zoals actor A dat wil.

2.5.4.1 Macht, dwang en gezag

'Macht' is hier verbonden aan 'relatie', al was het alleen maar omdat afhankelijkheid van middelen via interacties resulteert in relaties. De onderlinge verbondenheid van macht en relaties was reeds bij Weber zichtbaar. Weber (1976) omschrijft macht als 'jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht'. Macht is een gelegenheid, een kans. Macht kan binnen een relatie worden uitgeoefend. Machtsuitoefening noemen wij sturing. Macht heeft in deze studie betrekking op handelingsruimte. Bezit van (of toegang tot) middelen maakt het voor de dominante actor, als deze dat wil, mogelijk de ondergeschikte actor de gelegenheid te geven of te ontnemen tot handelen, bijvoorbeeld op een manier die de laatste wenselijk of noodzakelijk vindt.

Macht kan worden onderverdeeld in dwang en gezag. Van dwang of gezag kan eveneens in meerdere of mindere mate sprake zijn. Uitgaande van Webers definitie kan de ene actor aan de ander de eigen wil opleggen met of zonder de medewerking van de ander. Dit laatste ('zonder medewerking') is het uitoefenen van dwang. De eerste mogelijkheid is het uitoefenen van gezag. Gezag is macht die als redelijk en juist wordt aanvaard (zie Rademaker, 1978), met andere woorden 'legitieme macht'.

Ook bij macht moet naar ons inzicht aandacht worden besteed aan 'betekenis' en 'routine'. Macht is een verschijnsel dat voor het handelen pas gevolgen heeft, als een actor daaraan op basis van zijn routines de betekenis 'macht' heeft gegeven. Deze uitspraak kan worden geïllustreerd aan de hand van 'gezag', dat wij hebben omschreven als macht die als redelijk en juist wordt aanvaard. 'Redelijk en juist' zijn beoordelingen en beoordeling is een van de twee kanten van betekenis (zie par. 2.5.1).

Betekenisgeving vanuit routines verdient bij zowel dwang als gezag aandacht in het geval van de dominante actor. Indien de dominante actor zich niet dominant acht, dan zal hij ook niet als zodanig handelen. Deze uitspraak vloeit voort uit het interactionistische standpunt dat betekenis het uitgangspunt voor handelen is. Bij dwang, dat de gedachte oproept aan het gebruik van fysiek of verbaal geweld, doet de betekenis van de relatie met de dominante actor voor de ondergeschikte niet ter zake, omdat de dominante actor zonder medewerking van de ondergeschikte zijn eigen wil kan opleggen. De dominante actor hoeft geen rekening te houden met wat de ondergeschikte van de gang van zaken vindt.

Anders ligt dit voor gezag. In dat geval is ook de betekenis die de ondergeschikte aan de relatie geeft van belang. Indien deze actor zich niet ondergeschikt acht, dan zal hij ook niet handelen alsof hij ondergeschikt is. Hij zal zich door de actor die zichzelf als dominant beschouwt, niet diens wil laten opleggen.

Dit laatste kan ook het geval zijn als een actor zich wel ondergeschikt acht, maar de handelingen die de dominante actor van hem verwacht -op grond van zijn routines- volstrekt onaanvaardbaar vindt. Hij zal niet doen wat de dominante actor wil, zelfs niet indien hij alleen daardoor de middelen kan krijgen waaraan hij behoefte heeft. De handelingsruimte die de dominante actor biedt, wordt dan niet benut voor de handelingen die hij verlangt.

In deze en andere gevallen waarin degene die zich ondergeschikt acht wordt geconfronteerd met wensen ten aanzien van handelingen die hij niet juist vindt, zal hij een afweging maken. Deze kan ertoe leiden dat de ondergeschikte toch doet wat de dominante wil, bijvoorbeeld uit vrees voor straffen of omdat hij op deze manier middelen krijgt waarmee hij handelingen kan verrichten die hij belangrijker vindt. Met betrekking tot het laatste kan worden gedacht aan werknemers die bereid zijn onaangename arbeid te verrichten omdat zij daardoor in staat zijn in hun levensonder-

houd te voorzien of met hun collega's op te trekken. Het is ook mogelijk dat de ondergeschikte gevolg geeft aan de wensen van de dominante actor, omdat gehoorzamen strookt met zijn routines. Deze voorbeelden betreffen enkele van de denkbare mogelijkheden.

Het gegeven dat het uiteindelijk de ondergeschikte is die bepaalt of volgens de wensen van de dominante actor wordt gehandeld, geeft aan asymmetrische afhankelijkheid bij gezag (bij dwang valt voor de ondergeschikte niets te bepalen) het karakter van wederkerigheid. De dominante actor en de ondergeschikte hebben bij gezag beiden macht, waardoor eenieder eisen kan stellen. Zo kan de ondergeschikte eisen dat de dominante actor van de middelen waaraan de eerste behoefte heeft, meer beschikbaar stelt.

Deze wederkerige afhankelijkheid leidt ertoe dat de dominante actor en de ondergeschikte actor, vooropgesteld dat zij iets van elkaar willen, onderling tot een vergelijk moeten zien te komen indien de ene de eisen van de ander niet wenst in te willigen of omgekeerd. Zij moeten trachten tot een resultaat te komen dat voor beiden misschien niet optimaal kan zijn, maar toch aanvaardbaar is ('satisficing': Simon, 1957; zie par. 2.5.2.2).

Blijven beiden elkaars wensen onaanvaardbaar vinden, dan zal geen van hen doen of toestaan wat de ander wil. De noodzaak te komen tot een vergelijk wordt weergegeven door het begrip 'negotiation': 'the process of give-and-take, of diplomacy, of bargaining' (Strauss et al, 1963). Het langs de weg van 'negotiation' bereikte vergelijk ('sociale orde') heeft geen eeuwigheidswaarde. Sprekend over ziekenhuizen wijzen Strauss et al (1963) erop dat contracten, overeenkomsten, verstandhoudingen en regels, die aan de basis liggen van de sociale orde (opgevat als 'concerted action') niet voor altijd gelden. In de organisatie kunnen zich allerlei gebeurtenissen voordoen zoals de komst van een nieuwe actor, invoering van een nieuwe technologie of contractbreuk, die aanleiding zijn tot nieuwe onderhandelingen. Deze op hun beurt resulteren in verandering van de sociale orde. De orde wordt voortdurend gevestigd, vernieuwd, herzien en herroepen. In het geval van gezag is de sociale orde een 'negotiated order'.

In theorie is het mogelijk dat 'dwang' zich voordoet. Dwang is de meest extreme vorm van macht. Gebruik van geweld hebben wij met betrekking tot de onderzochte netwerken niet waargenomen. Overzicht 2.1 geeft de verschillen weer tussen dwang en gezag.

Ontstaat een 'negotiated order', dan houdt deze veranderingen in de situatie in, naar de wensen van de dominante actor toe. Er vindt een 'pull' (Mintzberg, 1991) plaats, bijvoorbeeld op zich ontwikkelende configuraties, in de richting van de routines van de dominante actor. Overigens zijn Mintzberg's 'pulls' (en 'forces') niets anders dan handelingen en interacties gedurende welke actoren vormgeven aan hun situatie.

2.5.4.2 Macht en regels

De kans die macht volgens Weber is, kan op uiteenlopende middelen zijn gebaseerd. In principe kan alles aan de actor macht verschaffen. Zo ook regels. Toegang tot financiering bijvoorbeeld is in het Nederlandse stelsel voor de zorgsector in regels vastgelegd. Deze regels kunnen zelf een machtsmiddel zijn. In de gezondheidszorg zijn regels juist een zeer belangrijk machtsmiddel. Gebruik van erkenningsregels heeft er bijvoorbeeld lange tijd voor gezorgd dat thuiszorginstellingen een monopoliepositie konden innemen (zie Massop et al, 1991). Verder worden in systemen zoals organisaties bevoegdheden van actoren vastgelegd. In het geval van superieuren

wordt afgesproken dat zij macht hebben. Deze afspraken zijn in regels omschreven. Veranderen de gebruikte regels, dan verandert de vastgelegde macht.

Overzicht 2.1 Verschillen tussen dwang en gezag als vormen van macht

Macht (meer-minder)	
Dwang (meer-minder)	Gezag (meer-minder)
<ul style="list-style-type: none"> - de dominante actor kan zijn wil opleggen zonder medewerking van de ondergeschikte - de betekenis van de relatie voor de dominante actor is van belang, de betekenis voor de ondergeschikte niet - geen wederkerigheid, de ondergeschikte heeft in de relatie geen enkele macht - geen 'negotiated order' 	<ul style="list-style-type: none"> - medewerking van de ondergeschikte is nodig opdat de dominante actor zijn zin krijgt - de betekenis van de relatie voor de dominante actor en de ondergeschikte is van belang - wederkerigheid, de dominante actor en de ondergeschikte hebben in de relatie beiden macht - 'negotiated order', gericht op een aanvaardbare situatie voor de dominante actor en de ondergeschikte

2.5.5 Sturing (machtsuitoefening)

Actoren in netwerken, dominant of ondergeschikt, zijn geneigd hun afhankelijkheden zodanig te reguleren (Godfroi, 1981) of te modificeren (Blau, 1964; zie Hanf en Scharpf, 1978) dat de door hen gepercipieerde afhankelijkheidssituatie in overeenstemming is met de door hen gewenste situatie (zie ook Mijs, 1987).

2.5.5.1 Object van sturing

Actoren voor wie de gepercipieerde actuele situatie een wenselijke is, zullen trachten deze te handhaven. Actoren daarentegen voor wie deze situatie niet wenselijk is, zullen proberen deze te veranderen. Streven naar handhaving of verandering kan betrekking hebben op de situatie als geheel of op onderdelen daarvan.

Voorstanders van veranderingen zullen trachten regels in te voeren die bij gebruik ervoor zorgen dat handelingen verlopen volgens een patroon dat zij wenselijk of noodzakelijk vinden. Omdat relaties de resultante zijn van patroonsgewijze interacties, leidt gebruik van dergelijke regels ook tot veranderingen in relaties. Tegenstanders van veranderingen zullen trachten de handelingsregels die in gebruik zijn te handhaven en invoering van nieuwe regels te voorkomen. Iedere voorstander van verandering is geneigd handelingsregels op te stellen die aansluiten bij de eigen routines. Afhankelijk van hun routines kunnen actoren verschillende regels nastreven. Dit kan leiden tot conflicten (vgl. Burns en Flam, 1987).

Handhaving of verandering van handelingsregels is in onze studie hét object van sturing. Omdat het hier gaat om handelingen binnen asymmetrische, wederkerige afhankelijkheidsrelaties (dwang hebben wij niet waargenomen), is een actor niet zomaar in staat de eigen wensen te verwezenlijken. Indien hij in zijn relatie met een ander bijvoorbeeld een nieuwe handelingsregel wil gebruiken, dan zal die andere met de regel akkoord moeten gaan. Zo niet, dan zal de nieuwe regel niet worden gebruikt.

Deze gang van zaken is een cruciaal voorbeeld van de wederkerigheid die wij bij onze bespreking van gezag aan de orde hebben gesteld.

Wanneer een regel is geaccepteerd, dan behoeft dat niet voor onbepaalde tijd te zijn. Eenmaal in gebruik kan een regel bijvoorbeeld voor een actor onvoorzien tot onacceptabele afhankelijkheid leiden. De regel kan dan opnieuw ter discussie komen te staan. Dynamiek en verandering voeren ook hier de boventoon.

Gegeven de beschreven afhankelijkheid zal de ene actor de ander ertoe moeten aanzetten te doen wat de eerste wil. Hij moet in zijn interactie met de ander de macht uitoefenen waarover hij beschikt. Hij moet sturen. Interacties waarbinnen wordt gepoogd te sturen noemen wij sturingsinteracties. Alle interacties in deze studie zijn sturingsinteracties. In de betekenis van de situatie ligt voor de actor de aanleiding tot sturing¹⁸.

Ons baserend op uitspraken van Pröpper en Herweijer (1992) zouden wij sturing ofwel machtsuitoefening kunnen beschouwen als handelingen door actoren om anderen doelgericht zodanig te beïnvloeden, dat zij bereid zijn te handelen conform de wensen van de eersten. Het is deze omschrijving die ons ertoe heeft gebracht sturing als 'machtsuitoefening' te beschouwen. Of anderen daadwerkelijk handelen conform de wensen van actoren en dat bovendien doen ten gevolge van de handelingen van deze actoren, valt buiten de reikwijdte van deze omschrijving. Echter, naar ons inzicht oefenen actoren juist macht uit om te bereiken dat anderen als gevolg daarvan daadwerkelijk doen wat de eersten willen. Bereiken zij dit, dan hebben zij volgens Pröpper en Herweijer (1992) invloed. Wij reserveren het begrip 'sturing' voor die gevallen waarin blijkt dat actoren deze invloed hebben. Op alle andere gevallen is het begrip 'poging tot sturing' van toepassing (zie verder par. 2.5.5.2).

Iedereen die over machtsmiddelen beschikt, kan sturingspogingen ondernemen. Wij gaan er derhalve vanuit dat het in situaties altijd mogelijk is dat meerdere actoren sturingspogingen doen. Dit is al een aanwijzing dat bij onderzoek naar sturing de interactiebenadering de meest geëigende is (zie par. 1.3). Sturingspogingen kunnen zich over en weer voordoen tussen twee of meer actoren. Pogingen tot tegensturing kunnen volgen op sturingspogingen. Dit kan van een netwerk een verschijnsel maken, waarbinnen het bruist van activiteit. Gebaseerd op de typen middelen die een actor macht verschaffen, kunnen de volgende vormen van sturing worden onderscheiden (Pröpper en Herweijer, 1992; Mur-Veeman en Van Raak, 1996):

- juridische sturing: sturing op basis van wetten en andere handelingsregels die de overheid heeft ingevoerd (wet- en regelgeving);
- economische sturing: sturing op basis van geld, cliënten, personeel, faciliteiten, informatie et cetera;
- organisatorische sturing: sturing op basis van handelingsregels die voor een netwerk of verzameling netwerken zijn ingevoerd;
- communicatieve sturing: sturing op basis van uitwisseling van argumenten, overtuigingskracht en door overreding.

18 Behoeft aan middelen van anderen als aanleiding voor interacties (zie par. 2.5.3.1) is niet iets anders dan deze aanleiding tot sturing. Om situaties te kunnen handhaven of veranderen zijn immer handelingen nodig. Handelingen vereisen altijd middelen. Alles kan een middel zijn. Omdat in situaties per definitie meerdere actoren zijn betrokken, is altijd de medewerking van anderen nodig om de situatie te wijzigen of in stand te houden. Dit maakt dat het vermogen van een actor tot medewerking aan een van beide opties voor hem een middel is. De inzet van sturingsinteracties is dan het verkrijgen van deze medewerking, dus van het middel.

Actoren kunnen bestuurders en/of bestuurd worden. Een bestuurder zendt stuurders (stuursignalen) uit. Dit zijn alle mogelijke (verzamelingen van) tekens die worden gebruikt om de ander te beïnvloeden. Zij kunnen verbaal of nonverbaal zijn. Te denken valt aan woorden, lichaamsbewegingen en gelaatsuitdrukkingen. Sturing en sturingspogingen impliceren altijd een of andere vorm van verbale of nonverbale communicatie. Communicatie kan namelijk worden omschreven als het overbrengen via een medium van een boodschap door zenders aan ontvangers (Rademaker, 1978).

Een bestuurder (verzender) is degene die een stuurder verzendt ofwel een poging tot sturing doet. Een bestuurd (ontvanger) is degene voor wie de stuurder is bestemd, op wie de poging is gericht. Sturingspogingen kunnen binnen het netwerk plaatsvinden, maar ook vanuit de omgeving. Juist de vraag wie de poging onderneemt (een actor binnen het netwerk of buiten) is interessant. Een bestuurd kan op zijn beurt naar de bestuurder een stuurder verzenden. De bestuurd wordt dan de bestuurder en omgekeerd. Wij noemen de verzender een bestuurder en de beoogde ontvanger de bestuurd, ongeacht of een stuurder wel of niet is ontvangen en of een sturingspoging wel of niet is geslaagd.

Een 'stuurder' mag niet worden opgevat als de stimulus die rechtstreeks tot de response 'handelen' leidt. Actoren ontvangen de stuurder, geven er betekenis aan, trekken conclusies over de mogelijke gevolgen wanneer zij al dan niet zouden handelen conform de gepercipieerde inhoud van de stuurder, wegen deze gevolgen af en gaan dan pas over tot handelen (of juist niet).

2.5.5.2 *Patroon van sturingsinteracties*

Sturing is hier een proces dat verloopt volgens een interactiepatroon van these (stelling), antithese (tegenstelling) en synthese (samengestelde eenheid). De ene actor stelt bijvoorbeeld voor een netwerk op te richten (these), een of meer andere actoren reageren daarop met besprekingen, commentaar, aanvullingen of een tegenvoorstel (antithese), waarna een besluit volgt (synthese, waarbinnen bijvoorbeeld een mengeling van voorstellen en reacties herkenbaar kan zijn), zoals het besluit het netwerk daadwerkelijk op te richten. These en antithese zijn stuurders. De synthese sluit het patroon af, het besluit is de -al dan niet voorlopige- afronding van de sturingsinteracties. De synthese in deze studie zijn uitsluitend besluiten tot oprichting en opheffing van netwerken en besluiten tot invoering of annuleren van handelingsregels. Gedurende processen van vervlechting en ontvlechting kunnen patronen van these, antithese en synthese worden waargenomen.

De oprichting en opheffing van netwerken vinden hun aanzet bij sturing. Het besluit tot bijvoorbeeld de formering van een netwerk omvat namelijk een opdracht. Opdrachten zijn handelingsregels. Met behulp van een stuurder wordt de opdracht aan een actor medegedeeld¹⁹. Het is natuurlijk de bedoeling dat de actor de opdracht vervolgens uitvoert. De regel moet bij diens handelen worden gebruikt. Hier eindigt de sturing en begint het handelen volgens regels.

Omdat wij ervan uit gaan dat meerdere actoren stuurders verzenden, staat naar ons inzicht het resultaat van sturingspogingen niet bij voorbaat vast. Het resultaat kan afwijken van hetgeen de bestuurder wenste. Boudon (1981) spreekt van 'spontane effecten'. Ook achten wij het resultaat van de sturing niet in zijn geheel herleidbaar tot

19 Omdat een regel wordt geformuleerd opdat deze bij het handelen wordt gebruikt, kan de mededeling van een regel aan actoren worden beschouwd als een poging tot doelgerichte beïnvloeding. Dit maakt van de regel zelf geen stuurder. De stuurder transporteert de regel. Ook al hebben stuurder en regel raakvlakken (beide zijn talig; zie par. 2.5.6), zij zijn niet synoniem.

de afzonderlijke sturingspogingen van individuele actoren. Zelfs wanneer een besluit volledig correspondeert met het voorstel van een bepaalde actor, dan nog kan deze synthese niet uitsluitend als resultaat worden beschouwd van de sturingspoging van deze ene actor. Om het voorstel te doen heeft de actor bijvoorbeeld informatie verzameld of zich laten inspireren door anderen, die stuurders verzonden. Ook kan een voorstel zijn veranderd na reacties van anderen. Diverse betrokkenen hebben dan een bijdrage geleverd. Daarom beschouwen wij 'sturing' als resultaat van sturingspogingen van meerdere actoren en in geen geval als resultaat van sturingspogingen door één actor. Om deze reden zeggen wij niet dat een actor heeft gestuurd, maar een sturingspoging heeft gedaan.

Mensen die met elkaar interacteren verplaatsen zich in gedachten steeds in elkaars omstandigheden. Dit is volgens Mead (1934) nodig om elkaars bedoelingen en elkaars vermoedelijke reacties op het komende gedrag te achterhalen. Vertaald naar sturing betekent dit dat een bestuurder zich moet kunnen verplaatsen in de omstandigheden waarin de bestuurdde verkeert. Wil zijn poging tot sturing kans van slagen hebben, dan moet hij zien te achterhalen welke betekenis de bestuurdde aan de stuurder zal geven. De betekenis van de stuurder voor de bestuurdde hoeft niet zonder meer overeen te komen met de betekenis voor de bestuurder, zij kan daarvan afwijken. Zeker wanneer de bestuurder niet is ingewijd in de routines van de bestuurdde, bestaat de kans op afwijking. Sturingspogingen kunnen alleen al op grond daarvan mislukken.

2.5.6 Handelingsregels

Volgens Blumer (1974) geven actoren elkaar tijdens hun interacties aanwijzingen voor het handelen. Burns en Flam (1987) noemen deze aanwijzingen 'regels'. Het zijn Burns en Flam, van wie wij de uitspraak hebben overgenomen dat bij handelingen regels worden gebruikt. Regels zijn verzamelingen van talige tekens die voorschrijven welke handelingen zijn vereist, verboden of toegestaan (gebaseerd op Ostrom, 1991; Shimanoff, 1980). Zij zijn bedoeld om bij het handelen te worden gebruikt.

Regels die worden gebruikt, geleiden het handelen. Regels behoren tot de taal, kunnen geschreven of ongeschreven zijn. Zij krijgen betekenis gedurende interacties en worden tijdens interacties gemaakt en veranderd. Regels en hun betekenissen worden tijdens interacties aangeleerd (vgl. Burns en Flam, 1987). Actoren maken bij het handelen keuze uit meerdere van deze aangeleerde regels. Zij verwachten van elkaar dat zij handelen in overeenstemming met de regels.

Strikt genomen handelen actoren niet volgens de regels, maar volgens de betekenis die zij aan deze regels verbinden. Dit is een cruciaal uitgangspunt. Niet een regel op zich, maar de betekenis ervan is voor de actor de basis voor het handelen. Wanneer wij hierna spreken over 'handelen volgens regels' dan bedoelen wij daarmee 'handelen volgens de betekenis van regels'.

Regels geven niet alleen aan hoe moet worden gehandeld, maar ook welke actor in welke positie wát mag of moet doen. Gebruik van handelingsregels leidt tot ontwikkeling van de relaties waarbinnen zij worden gebruikt. Door de handelingen waarbij deze regels worden gebruikt ontstaan en veranderen situaties, relaties, netwerken en configuraties. Taken en bevoegdheden geraken bijvoorbeeld over actoren verdeeld. Zij gaan bepaalde functies vervullen. Tussen de netwerken in een configuratie kunnen afhankelijkheidsrelaties ontstaan, waarbinnen het ene netwerk een dominante of ondergeschikte positie inneemt ten opzichte van het andere, of

omgekeerd en waarbinnen actoren gaan handelen. Relaties, netwerken en configuraties kunnen door handelingen weer verdwijnen.

2.5.6.1 Regels en routines

Vergelijking van de definitie van regels met onze uitspraken over routines laat zien hoezeer regels en routines verwant zijn. Desondanks beschouwen wij regels en routines niet als synoniem, om de volgende reden. Regels zijn geworteld in routines en worden ontwikkeld en ingevoerd als gevolg van sturingsinteracties. Ondanks deze worteling zijn regels niet altijd de weerspiegeling van routines van individuele actoren. Regels kunnen het spontane effect zijn van sturingsinteracties, welk effect niet door een individuele bestuurder behoeft te zijn beoogd.

Regels zijn bedoeld om het handelen te vereenvoudigen. Een actor weet dankzij de betekenis van regels ongeveer hoe te handelen in bepaalde omstandigheden. De actor hoeft daardoor geëigende handelwijzen niet steeds opnieuw uit te vinden. Ook maken regels het verloop van interacties voor de betrokken actor enigszins voorspelbaar en beheersbaar. Onzekerheden worden daardoor gereduceerd. Onzekerheden in het bestaan zijn volgens Burns en Flam (1987) problematisch voor een actor. Reductie van onzekerheid is voor hem belangrijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor managers binnen een organisatie, die besluiten moeten nemen met gevolgen voor hun eigen systeem (zie Aldrich en Mindlin, 1978). Regels zijn hulpmiddelen, instrumenten voor het handelen. Gebruik van nieuwe regels kan leiden tot veranderingen in routines.

2.5.6.2 Regels en volgzzaamheid

Actoren kunnen handelen volgens bepaalde regels ('volgzzaamheid'), maar kunnen dit ook nalaten. Volgzzaamheid is afhankelijk van drie factoren (Burns en Flam, 1987). Allereerst is daar de betekenis van regels. Regels zijn nooit zó specifiek en eenduidig dat altijd volledig vast staat hoe een actor moet handelen. Regels zijn bovendien in ontwikkeling. Zij raken pas in de loop van de tijd uitgekristalliseerd. Zelfs wanneer regels klaar zijn, is sprake van onduidelijkheden, inconsistenties en tegenstrijdigheden. Verder moeten actoren de betekenis van regels nog aanleren. Bovendien kunnen actoren met verschillende routines andere betekenissen aan een en dezelfde regel geven en is het mogelijk dat dezelfde regel voor dezelfde actoren in een andere situatie een andere betekenis krijgt.

Kortom, de betekenis van een en dezelfde regel kan in de tijd, van de ene situatie tot de andere en van de ene actor tot de andere variëren. Er is altijd ruimte voor andere betekenissen. De betekenis van regels is een cruciale factor voor een handelingsverloop. Wordt bijvoorbeeld de betekenis die de wetgever verbindt aan een door hem geformuleerde wet niet gedeeld door de leden van de gemeenschap, waarvoor die wet bedoeld is, dan leidt dit tot verwarring. De leden weten dan niet welke handelingen volgens de wetgever vereist, toegelaten of verboden zijn. Het is daardoor niet mogelijk het handelen van deze leden te verklaren vanuit de betekenis die de wetgever aan de wet verbindt.

De tweede factor is de motivatie, die aan het gedrag van actoren ten grondslag ligt (zie par. 2.5.2.2). Een actor kan intrinsiek gemotiveerd zijn te handelen conform een regel. De actor is dan overtuigd van het belang te handelen overeenkomstig de regel omdat dit handelen correspondeert met de handelingen die volgens zijn routines wenselijk of noodzakelijk zijn. Een actor zal meer geneigd zijn conform regels te handelen naarmate voorgeschreven handelingen meer met zijn eigen routines overeenstemmen.

Een actor kan ook extrinsiek gemotiveerd zijn te handelen volgens een regel. Dit gebeurt via beloning (toekenning van middelen) en straf (ontzegging of afneming van middelen). Deze vorm van motivering heeft te maken met de uitoefening van macht.

Intrinsieke motivering kan het resultaat zijn van extrinsieke motivering. Het is mogelijk dat interacties tussen actoren met verschillende routines gaandeweg leiden tot cultuurverandering. Dit is echter niet zonder meer het geval. Zeker ten aanzien van het effect van beloningen en straffen op intrinsieke motivering zijn de meningen in de literatuur verdeeld. Elias (1982) hing de stelling aan dat 'Fremdzwang' leidt tot 'Selbstzwang'. Onderzoekers, geïnspireerd door Festinger's 'A theory of cognitive dissonance' (1957; zie Ott, 1989) en Skinner's 'Science and behavior' (1953; zie Ott, 1989) stelden dat door strategieën zoals belonen en straffen gedrag kon worden veranderd. Echter, Ott (1989) wijst erop dat gedragsverandering nog niet hoeft te leiden tot verandering van cultuur. Met andere woorden, wanneer routines onveranderd zijn, kan een actor weer in zijn oude gedrag vervallen, zodra beloningen en straffen achterwege blijven.

Routines kunnen in een en dezelfde situatie tegenstrijdige eisen stellen aan actoren. Dit is de derde factor. Het is mogelijk dat een actor een regel volgt in overeenstemming met de ene routine, hoewel deze handelwijze indruist tegen een van zijn andere routines. De actor moet een keuze maken tussen conflicterende opties. Volgens ons actorperspectief is hij tot keuze in staat.

Routines kunnen niet alleen leiden tot 'innerlijke conflicten' bij een individuele actor, maar ook tot conflicten tussen verschillende actoren. Indien actoren in een netwerk bijvoorbeeld starten met interactie, dan hebben zij behoefte aan regels volgens welke de interacties zodanig zullen verlopen, dat hun doelen kunnen worden bereikt. Hun voorkeur gaat uit naar regels die zoveel mogelijk hun eigen routines weerspiegelen. Ze moeten gewenste handelingen en interacties mogelijk maken en ongewenste verhinderen. Wanneer die regels er niet zijn, dan zullen actoren ze gaan ontwikkelen. Echter, indien de routines van de diverse betrokken actoren onderling verschillen, kunnen tijdens de ontwikkeling en toepassing van regels allerlei keuzevraagstukken, discussies, ruzies en conflicten ontstaan.

Conflicten kunnen resulteren in het afbreken van de interactie. Echter, meestal is het resultaat hetgeen Goffman (1959) 'working consensus' noemt: een ad hoc tot stand gebrachte overeenkomst tussen interactiepartners die voorlopig de voortgang van de interactie garandeert. Strauss et al (1963) zouden spreken over een 'negotiated order'. Sociale orde is steeds precair. Er is niet veel nodig om de overeenkomst te verstoren en het proces van onderhandelen opnieuw te doen beginnen.

2.5.6.3 Verklaring van handelingen volgens regels

Het voorgaande toont dat regels in onze optiek belangrijk zijn voor handelingen en daaruit voortvloeiende veranderingen. Echter, uit bijvoorbeeld de opmerking dat regels die niet worden gebruikt, 'dode letters zijn' (zie par. 2.4.2), wordt duidelijk dat regels op zichzelf niet leiden tot veranderingen in structuur, cultuur en macht. Een regel is een instrument. Het is het gebruik tijdens het handelen van dit instrument, dat bijvoorbeeld voor veranderingen zorg draagt, niet het instrument zelf.

Gezien het belang van het gebruik van regels is nader inzicht in de achtergrond daarvan waardevol. Het is daarbij weliswaar noodzakelijk vast te stellen dát volgens regels wordt gehandeld (of niet), maar dit inzicht alleen is niet toereikend. Om het verloop van handelingen als motor van veranderingen daadwerkelijk te begrijpen, is het noodzakelijk te weten waaróm actoren regels al dan niet gebruiken.

Interactionistisch onderzoek is 'verstehend' onderzoek. Om handelingen te begrijpen, moet worden gezocht naar de motivering van actoren. Handelen is volgens Weber namelijk gedrag op basis van een motief. Dit geldt evenzeer voor handelingen volgens regels. Bepalend voor handelingen is niet de regel zelf, maar de motivatie van actoren de regel wel of niet te gebruiken. Voor verder inzicht moeten we zoeken naar de diepere betekenis van de handelingsregels voor de actoren. Het gaat erom vast te stellen of de actoren wel of niet gemotiveerd zijn de regels te gebruiken, tegen de achtergrond van de betekenis die de situatie -welke ontstaat bij gebruik van deze regels- voor hen heeft.

Wij bestudeerden de gegevens met behulp van twee verklaringen. De eerste verklaring heeft betrekking op intrinsieke motivatie: actoren handelen volgens de regels omdat deze handelingen overeenkomen met de handelingen die volgens hun routines wenselijk of noodzakelijk zijn. De tweede verklaring betreft extrinsieke motivatie en luidt dat actoren handelen volgens de regels omdat zij dat moeten doen van een dominante actor, die daarvoor de benodigde ruimte verschaft. De twee verklaringen hangen nauw samen. Routines spelen namelijk in beide een rol. Ons standpunt is derhalve dat in de uiteindelijke verklaring routines van doorslaggevende betekenis zijn.

2.6 Vierde opbouwfase van de theorie: beschrijving van de relaties tussen concepten

Na bovenstaande bespreking kan onze theorie worden 'voltooid'²⁰. Dit gebeurt door de relaties aan te geven tussen de concepten waarmee de bestudeerde verschijnselen worden aangeduid. Op veel plaatsen in par. 2.5 is dit reeds gebeurd.

Het voorgaande vormt het geheel, waarvan de concepten en hun relaties die in het empirische gedeelte van dit verslag aan de orde komen, een deelverzameling zijn (zie Fig. 2.11, gebaseerd op Fig. 2.7). Een conceptueel raamwerk, zoals weergegeven in Fig. 2.11, is op zichzelf al een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Niettemin zijn ook daarbinnen meer relaties aan te geven dan in de figuur is gebeurd. Het raamwerk beperkt zich echter tot die relaties die met het oog op onze probleemstelling het meest van belang zijn.

In Fig. 2.11 worden het verloop van de bestudeerde gebeurtenissen en de relaties tussen de verschijnselen die met behulp van onze concepten zijn aangeduid, door genummerde pijlen weergegeven. Belangrijk is de handelende actor als element in een systeem. Actoren zijn individuen en verzamelingen van individuen, zoals organisaties of beroepsgroepen. Zij bevinden zich binnen en buiten een netwerk. De opeenvolging van gebeurtenissen en de veranderingen in de verschijnselen die door de concepten worden aangeduid, verlopen door handelingen van actoren via processen van interpretatie en betekenisgeving.

Het moge duidelijk zijn, dat betekenis die handelende actoren aan zaken geven een cruciale rol spelen. Zowel regels, structuur, cultuur (routines) als macht kunnen niet los van deze betekenis worden gezien. Situaties waarin actoren tot de conclusie komen dat zij de ander nodig hebben om hun doelen te kunnen bereiken,

20 'Voltooid' is hier relatief: eigenlijk is het proces van conceptualisering nooit klaar. Zelfs wanneer concepten en hun relaties volledig zijn uitgekristalliseerd, dan nog is het proces niet beëindigd: sociale verschijnselen veranderen voortdurend. De concepten die op deze verschijnselen betrekking hebben moeten steeds mee veranderen. Zie hoofdstuk 3.

krijgen de betekenis van afhankelijkheidssituaties. Een en dezelfde structuur als verzameling relaties kan door actoren met verschillende routines verschillende betekenissen krijgen. Actoren beoordelen de betekenis van regels en situaties in termen van wenselijk of onwenselijk vanuit hun routines. Op basis van de beoordeling handelen zij.

In de volgende subparagrafen worden de relaties tussen verschijnselen kort beschreven, aan de hand van de nummering in de figuur. Overzicht 2.2 bevat de concepten, waarmee wij in de empirische hoofdstukken de verschijnselen en hun relaties belichten.

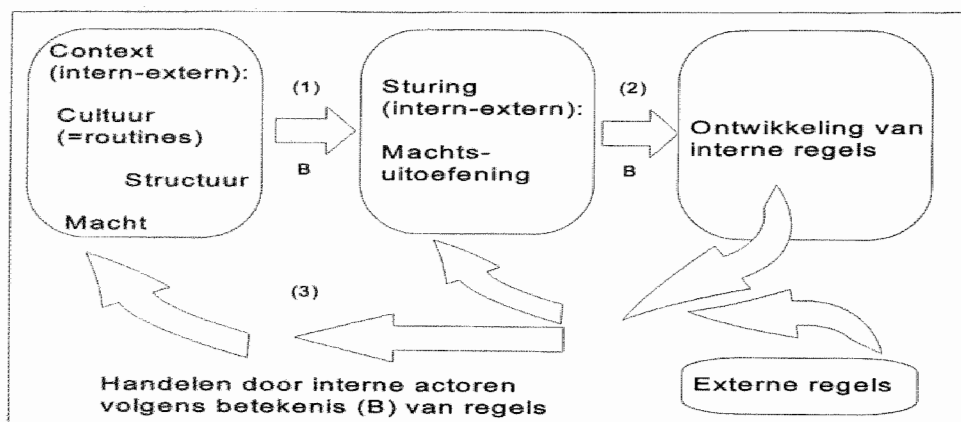


Fig. 2.11 Conceptueel raamwerk met genummerde relaties

2.6.1 Eerste relatie tussen verschijnselen

Actoren beoordelen een situatie (actoren met hun kenmerken, hun afhankelijkheidsrelaties met anderen en de handelingen en interacties binnen deze relaties -macht en structuur) vanuit hun cultuur (routines). Zij kunnen de situatie als wenselijk of onwenselijk beschouwen. Actoren handelen op basis van de betekenis die situaties voor hen hebben. Deze assumptie vormde een van de centrale richtsnoeren voor onze analyses. Actoren geven betekenis vanuit hun routines. Routines, die onder andere de handelwijzen betreffen waaraan men gewend is of die men wenselijk vindt, vormen dus uiteindelijk het uitgangspunt voor het handelen. Dezelfde situatie kan voor verschillende actoren andere betekenissen hebben. Gevolg is dat zij op verschillende wijze zullen handelen. In de betekenis van de situatie ligt de aanleiding voor sturing.

Overzicht 2.2 Begrippen uit het conceptueel raamwerk, waarmee in de empirische hoofdstukken de verschijnselen en hun relaties worden besproken

Hoofd-concept	Concepten
Cultuur	<p>Aard routines van actoren:</p> <p>a wel/niet gewenste regels, afhankelijkheidsrelaties, handelingspatronen, individualiteit-collectiviteit</p> <p>b aanleiding tot sturing als resultaat van verschil tussen gepercipieerde en wenselijke situatie</p>
Structuur	Aard afhankelijkheidsrelaties tussen actoren: symbiotisch-competitief, vervlechting-ontvlechting van samenwerkingsrelaties
	<p>Aard (patroonsgewijze) handelingen van actoren, die resulteren in structuur:</p> <p>a samenwerking, coalitie, concurrentie, strijd</p> <p>b negotiated order</p>
	Aard posities van actoren, organen en configuraties
	Aard taken van actoren
	Aard bevoegdheden van actoren
	Aard functies van actoren
Macht	Aard afhankelijkheidsrelaties tussen actoren: asymmetrisch
	<p>Middelen van actoren:</p> <p>a wel/geen bezit, aard en behoefte</p> <p>b centraliteit en substitueerbaarheid</p>
	Handelingsruimte van actoren
Sturing	Aard sturingsinteracties van actoren: pogingen tot sturing over en weer door de actoren die nu eens bestuurder/verzender waren en dan weer bestuurd/ontvanger via these, antithese en synthese
	Aard stuursignalen
	Sturingsvormen: juridische, economische, organisatorische en communicatieve sturing op basis van middelen
Regels	<p>Extern ontwikkelde handelingsregels:</p> <p>a aard</p> <p>b gebruik</p>
	<p>Interne handelingsregels:</p> <p>a aard</p> <p>b ontwikkeling</p> <p>c gebruik</p>

De beoordeling door actoren kan behelzen dat de situatie moet worden veranderd of juist onveranderd moet blijven. Voorstanders van verandering van de situatie zullen sturingspogingen ondernemen om veranderingen te bewerkstelligen. Tegenstanders van verandering zullen pogingen tot tegensturing ondernemen om verandering te verhinderen. Regels zijn bij uitstek het object van sturing. Zij zijn bedoeld om bij het handelen te worden gebruikt. Regels die worden gebruikt, geleiden het handelen. Regels zijn geworteld in routines, maar reflecteren niet noodzakelijkerwijs de routines

van individuele actoren. Gebruik van regels is in onze studie synoniem aan handelen volgens regels.

Om te kunnen doen wat zij wenselijk of noodzakelijk vinden (zoals het handhaven of veranderen van de situatie) hebben actoren middelen nodig. De behoefte aan middelen is aanleiding tot interactie met degene die deze middelen heeft of daar toegang toe heeft. Interacties zijn sturingsinteracties²¹.

De actor die middelen bezit of daar toegang toe heeft, heeft macht over degene die aan de middelen behoefte heeft. In de relatie tussen beide is de eerste dominant en de tweede ondergeschikt. Sturing vereist machtsmiddelen. Middelen bieden gelegenheid tot juridische sturing (op basis van wet- en regelgeving), economische sturing (op basis van geld, personeel et cetera), organisatorische sturing (op basis van handelingsregels die voor een netwerk of verzameling van netwerken zijn ingevoerd) of communicatieve sturing (op basis van argumenten, overtuigingskracht en door overreding).

Afhankelijkheid is veelal asymmetrisch (machtsverschil). In de relaties waarover wij spreken is altijd sprake van macht. De mate van asymmetrische afhankelijkheid wordt bepaald door het belang van de middelen (centraliteit ofwel 'essentiality') voor de actor die de middelen wil hebben, alsmede door de aan- of afwezigheid van alternatieve middelen waarop deze actor een beroep kan doen (substituëerbaarheid ofwel 'substitutability'; Jacobs, 1974).

Macht heeft betrekking op handelingsruimte. Bezit van (of toegang tot) middelen maakt het voor de dominante actor, als deze dat wil, mogelijk de ondergeschikte actor de gelegenheid te geven of te ontnemen tot handelen, bijvoorbeeld op een manier die de laatste wenselijk of noodzakelijk vindt.

Macht heeft voor het handelen pas gevolgen als een actor daaraan op basis van zijn routines de betekenis 'macht' heeft gegeven. Indien de dominante actor zich bijvoorbeeld niet dominant acht, dan zal hij ook niet als zodanig handelen. Indien de ondergeschikte zich bijvoorbeeld niet ondergeschikt acht, dan zal hij ook niet handelen alsof hij ondergeschikt is.

Macht is in deze studie gezag. Dit betekent dat medewerking van de ondergeschikte nodig is opdat de dominante actor zijn zin krijgt. Het is uiteindelijk de ondergeschikte die bepaalt of volgens de wensen van de dominante actor wordt gehandeld. De asymmetrische afhankelijkheid is wederkerig. De dominante actor en de ondergeschikte hebben bij gezag beiden macht, waardoor eenieder eisen kan stellen. Dit leidt ertoe dat de dominante actor en de ondergeschikte actor, vooropgesteld dat zij iets van elkaar willen, onderling tot een vergelijk moeten zien te komen indien de ene de eisen van de ander niet wenst in te willigen of omgekeerd. Zij moeten trachten tot een resultaat te komen dat voor beiden misschien niet optimaal kan zijn, maar toch aanvaardbaar is. Het bereikte vergelijk is een 'negotiated order'. Blijven beiden elkaars wensen onaanvaardbaar vinden, dan zal geen van hen doen of toestaan wat de ander wil. Ontstaat een 'negotiated order', dan houdt deze veranderingen in de situatie in, naar de wensen van de dominante actor toe. Er vindt een 'pull' plaats, bijvoorbeeld op zich ontwikkelende configuraties, in de richting van de routines van de dominante actor.

21 Omdat in situaties per definitie meerdere actoren zijn betrokken, is altijd de medewerking van anderen nodig om de situatie te wijzigen of in stand te houden. Dit maakt dat het vermogen van een actor tot medewerking aan een van beide opties voor hem een middel is. De inzet van interacties is dan het verkrijgen van deze medewerking, dus van het middel. Behoeft aan middelen van anderen als aanleiding voor interacties is derhalve niet iets anders dan de eerder genoemde aanleiding tot sturing.

2.6.2 Tweede relatie tussen verschijnselen

In situaties zijn het altijd meerdere actoren die tijdens interacties over en weer proberen te sturen. Sturing is altijd het resultaat van sturingspogingen van meerdere actoren. Zij verzenden stuurders. Bestuurders en bestuurden kunnen zich bevinden in de netwerken of de omgeving. Als resultaat van alle sturingspogingen tijdens interacties ('sturingsinteracties', die verlopen volgens een schema van these, antithese en synthese) kunnen in een netwerk nieuwe handelingsregels worden ontwikkeld, van toepassing worden verklaard en weer verdwijnen.

Regels zelf zijn enkel instrumenten ofwel hulpmiddelen voor het handelen. Op zichzelf resulteren zij bijvoorbeeld niet in veranderingen in structuur, cultuur en macht. Zij moeten worden gebruikt. Actoren moeten gemotiveerd zijn om de regels bij het handelen te gebruiken. Er kan sprake zijn van extrinsieke motivatie (machtsverklaring) of intrinsieke motivatie (routineverklaring). In beide gevallen spelen routines een rol. Voor de verklaring van handelingen volgens regels en andere verschijnselen zijn routines uiteindelijk van doorslaggevende betekenis.

2.6.3 Derde relatie tussen verschijnselen

Nieuwe handelingsregels leiden pas tot een andere cultuur, structuur of macht, indien actoren volgens (de betekenis van) deze regels handelen. Ontwikkelde regels moeten worden gebruikt. Worden regels gebruikt, dan geleiden zij de handelingen. Worden zij niet gebruikt, dan zijn zij 'dode letters'. Sturingsinteracties zijn eveneens handelingen. Ook daarbij worden regels gebruikt.

Tijdens het gebruik van nieuwe regels ontstaan en veranderen situaties, relaties, netwerken en configuraties. Taken en bevoegdheden geraken bijvoorbeeld over actoren verdeeld. Zij gaan bepaalde functies vervullen. Tussen de netwerken in een configuratie kunnen afhankelijkheidsrelaties ontstaan, waarbinnen het ene netwerk een dominante of ondergeschikte positie inneemt ten opzichte van het andere, of omgekeerd en waarbinnen actoren gaan handelen.

Relaties, netwerken en configuraties kunnen door handelingen weer verdwijnen. Ontstaan relaties, dan is sprake van vervlechting. Vallen relaties uiteen, dan spreken wij van ontvlechting.

Aan de basis van relaties, handelingen en interacties daarbinnen, vervlechting en ontvlechting ligt de verhouding tussen 'individualiteit' en 'collectiviteit'. Binnen de routines van de bestudeerde actoren -vooral managers- heeft individualiteit het primaat boven collectiviteit. Collectiviteit kan alleen voorop staan, wanneer individuele belangen compatibel en niet strijdig zijn. Naarmate individuele belangen minder compatibel of meer strijdig zijn, is sprake van verminderde geneigdheid met elkaar te handelen. Samenwerkingsrelaties komen moeilijker of niet tot stand, bestaande samenwerkingsrelaties komen onder druk te staan.

In het uiterste geval vindt ontvlechting van zulke relaties plaats. Aldus wordt het verband zichtbaar dat via het handelen bestaat tussen cultuur enerzijds en structuur en macht anderzijds.

Structuren en machtsrelaties kunnen veranderen, maar wanneer deze veranderingen niet stroken met de routines (in het bijzonder die van dominante actoren), is de kans groot dat zij niet beklijven. Zij veren dan terug naar de routines. Cultuur is tamelijk stabiel. Daarmee is ook de veranderlijkheid van structuur en macht beperkt, de

veranderlijkheid van systemen eveneens. Voor zorgvernieuwing werpen routines barrières op.

2.6.4 Eerste relatie tussen verschijnselen (bis)

Veranderingen in structuur of macht (situatie) worden beoordeeld vanuit cultuur (routines). Beoordeling kan weer aanleiding geven tot sturing, et cetera.

2.7 Slotopmerkingen

In dit hoofdstuk hebben wij achtereenvolgens via de stapsgewijze selectie van te bestuderen verschijnselen, de presentatie van het conceptueel raamwerk en de beschrijving van concepten en hun relaties onze theorie opgebouwd. Dit gebeurde met behulp van empirische gegevens en kennis uit de functionalistische benaderingen van de 'social system theory' en het interactionisme. In de opgebouwde theorie ligt bij het interactionisme het primaat.

De benaderingen waaruit wij inzichten hebben benut, kennen behalve overeenkomsten ook verschillen. Niettemin achten wij de gebruikte inzichten verenigbaar. Wij hebben daarvoor een aantal argumenten gegeven. Een daarvan is dat vermenging van inzichten uit verschillende benaderingen reeds gaande is. Integratie is waarneembaar.

Centraal in onze studie van netwerken staat het samenspel van de verschijnselen die wij hebben aangeduid met de begrippen structuur, cultuur, macht, sturing, betekenis, handelen en regels. Dit samenspel zorgt voor dynamiek en veranderingen in de verschijnselen die wij bestuderen, meer in het bijzonder de netwerken.

Aandacht voor betekenissen stelde ons in staat inzichten vanuit verschillende functionalistische benaderingen aaneen te smeden en meerwaarde te geven. Tussen verschijnselen die werden aangeduid met concepten uit de 'social system theory' en handelingen van actoren plaatsten wij 'betekenis'. Daarbij lieten wij ons leiden door de interactionistische gedachte dat actoren handelen op basis van de betekenis die zaken *voor hen hebben, en niet* op basis van de zaken zelf.

Tot besluit van dit hoofdstuk merken wij het volgende op. Onze studie is doordrenkt met noties uit het interactionisme. Sterker nog, niet alleen de bestudeerde actoren geven betekenissen, ook wij als onderzoekers doen dit. Al het onderzoeksmateriaal is door ons verzameld, geïnterpreteerd en van betekenissen voorzien. Wij gebruikten daarvoor handelingsregels. Deze regels moeten wij beschrijven voordat de bevindingen ten aanzien van de bestudeerde netwerken aan de orde kunnen komen. Deze exercitie wordt ook wel 'methodologische verantwoording' genoemd en vindt plaats in hoofdstuk 3.

3

Penselen en verf: paradigma en methodologie

3.1 Inleiding

De theorie die wij in het vorige hoofdstuk hebben opgebouwd, hebben wij gepositioneerd in het functionalistische paradigma. Wij legden het primaat bij het interactionisme. 'Theorie' is het ene centrale bestanddeel van een paradigma. Het andere is 'methodologie', dat wij omschrijven als de verzameling regels die bij wetenschappelijk onderzoek binnen een paradigma moeten worden gevolgd. Methodologische regels betreffen het gebruik van concepten, de opzet en uitvoering van een onderzoek, de methoden en technieken die worden gebruikt en de aard van de bewijsvoering.

In dit hoofdstuk beschrijven wij de methodologie van de onderhavige studie. Uiteraard ligt ook daarin het primaat bij het interactionisme. In par. 3.2 gaan wij na in hoeverre het onderzoek waarop de studie is gebaseerd, alsmede de studie zelf, zijn uitgevoerd volgens een aantal methodologische basisregels van het interactionisme volgens Blumer (1969). Wij hebben een 'case study' uitgevoerd. In par. 3.3 beoordelen wij de uitvoering van het onderzoek en de studie aan de hand van de regels uit de 'case study' benadering volgens Yin (1989, 1994).

In par. 3.4 bespreken wij de dataverzameling gedurende het onderzoek, waaronder de gebruikte bronnen, methoden en instrumenten. Aldus selecteren wij de penselen en maken wij de verf klaar voor de schildering van het tafereel van netwerken. In par. 3.5 gaan wij in op de technieken die wij in de studie hebben gebruikt voor de analyse van onderzoeksgegevens. In par. 3.6 wordt de gevolgde werkwijze bij de analyses nader toegelicht, met behulp van analyseschema's. Par. 3.7 bevat een aantal slotopmerkingen.

3.2 Paradigma en methodologie van het interactionisme: beoordeling van het onderzoek en de studie

Om onderzoek op zijn wetenschappelijke kwaliteit te kunnen beoordelen is een maatstaf nodig. Deze beoordelingsmaatstaf is de methodologie binnen het paradigma waartoe de onderzoeker zijn werk rekent. Volgens Kuhn (1970) zijn mensen wier onderzoek gebaseerd is op gemeenschappelijke paradigma's, gebonden aan dezelfde

regels voor de wetenschappelijke praktijk. Is het paradigma anders, dan is ook de beoordelingsmaatstaf anders. Beoordeling van het werk van een onderzoeker uit het ene paradigma met een maatstaf uit een ander paradigma, zal door die onderzoeker niet als overtuigend worden aanvaard. Voor hem heeft die beoordeling geen waarde, want beoordelingsmaatstaven uit verschillende paradigma's zijn niet vergelijkbaar ('incommensurabel'; Chalmers, 1983).

3.2.1 Het vraagstuk van de beoordelingsmaatstaf

Het begrip 'beoordelingsmaatstaf' vooronderstelt dat de regels binnen het paradigma eenduidig zijn. Bij de paradigma's die Kuhn beschrijft is dit niet het geval. Volgens Chalmers (1983) zijn de paradigma's van Kuhn 'niet zo precies dat ze kunnen worden vervangen door een expliciet stel regels (...). Verschillende wetenschapsbeoefenaren of groepen wetenschapsbeoefenaren zouden het paradigma op enigszins verschillende wijzen kunnen interpreteren en toepassen. Gesteld voor dezelfde situatie zullen niet alle wetenschapsbeoefenaren tot dezelfde beslissing komen of dezelfde strategie aanvaarden'.

Het is daarom moeilijk te komen tot een eenduidige beoordelingsmaatstaf, zelfs binnen één paradigma. Dit geldt al voor wetenschap die is gegrondvest op eerdere wetenschappelijke prestaties, welke door een wetenschappelijke gemeenschap een tijd lang worden erkend als basis voor haar werk. Dergelijke wetenschap, zoals de natuurkunde, noemt Kuhn 'normale wetenschap'. Voor de sociologie als wetenschap geldt het in nog grotere mate, aangezien geen sprake is van een algemeen erkende grondslag (Rademaker, 1978). Binnen het functionalistische paradigma bijvoorbeeld zijn meerdere methodologieën zichtbaar (zie Burrell en Morgan, 1982). Er is geen sprake van methodologische eenstemmigheid.

Het woord 'interpreteren' in Chalmers' uitspraken laat zien dat wetenschappers aan de beschikbare regels in hun paradigma betekenis moeten geven. Ons basierend op het werk van onder anderen Blumer (1969) hebben wij in par. 2.5.1 gesteld dat een object en diens betekenis niet onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Betekenissen kunnen veranderen, hetzelfde object kan voor verschillende actoren verschillende betekenissen hebben. Dit geldt ook voor de regels voor de beoordeling van wetenschappelijk onderzoek, de regels voor normale wetenschap niet uitgezonderd. Het is derhalve mogelijk dat voor de beoordeling van een en dezelfde studie door verschillende wetenschappers verschillende maatstaven worden gehanteerd, afhankelijk van de betekenis die de regels van het paradigma voor hen hebben. Degene die onderzoek beoordeelt kan dit alleen doen, uitgaande van de betekenis die hij geeft aan de wetenschappelijke regels die op dat moment worden geacht te gelden.

Betekenenissen van de regels kunnen weliswaar variëren, maar omdat deze zijn geworteld in de routines (zie ook par. 2.5.6.1) die wetenschappers gedurende hun opleiding en loopbaan hebben aangeleerd, valt niet te verwachten dat de betekenissen volledig uiteenlopen. Onze uitspraken moeten dan ook niet leiden tot de conclusie dat het zinloos is de regels te bespreken waaraan de onderhavige studie moet voldoen. Integendeel. Het wetenschappelijk debat is erbij gebaat wanneer die regels worden geëxpliciteerd. In hoeverre het onderzoek naar het Programma van WVC en de studie die daarop is gebaseerd, wetenschappelijk verantwoord zijn opgezet en uitgevoerd, kan -rekening houdend met bovenstaande uitspraken- alleen worden beoordeeld aan de hand van de regels die gelden binnen het paradigma en de benadering daarbinnen, waartoe beide behoren.

Hierna bespreken wij de basisregels die volgens Blumer (1969) gelden voor interactionistisch onderzoek. Wij doen dit aan de hand van het verschil tussen toetsend en explorerend onderzoek (zie ook par. 1.4) en tussen 'sensitizing concepts' en 'definitive concepts'. In par. 3.3 krijgt de methodologische beoordeling een specifiek karakter. Daarin staan de regels centraal die Yin (1989, 1994) voor case studies heeft geformuleerd.

3.2.2 Toetsende en explorerende benadering

Van oudsher wordt in de sociologie gestreefd naar de verklaring en voorspelling van sociale verschijnselen. In een deel van de uitgevoerde studies wordt getracht nauwkeurig gedefinieerde variabelen te onderscheiden en in uitspraken over relaties daartussen vast te leggen onder precies welke omstandigheden zich bepaalde verschijnselen wel of juist niet zullen voordoen (hypothesen). Een variabele is een kenmerk dat elementen (bijvoorbeeld cases) in verschillende mate kunnen bezitten (Segers, 1983). De geschetste werkwijze resulteert in een conceptueel model dat vervolgens, na indicering en operationalisering aan de empirische werkelijkheid dient te worden getoetst. Deze onderzoeksbenadering wordt 'toetsende benadering' genoemd en is ontleend aan de natuurwetenschappen (Swanborn, 1987).

3.2.2.1 Toetsen of exploreren

In onderzoek volgens de 'toetsende benadering' wordt de empirische cyclus één maal doorlopen. Zaken zoals de werkwijze gedurende het onderzoek, de hypothesen, meetinstrumenten en de onderzoekspopulatie liggen vast voordat het onderzoek begint. Vooraf geformuleerde voorspellingen kunnen gedurende het onderzoek niet worden bijgesteld (Swanborn, 1987).

Onderzoek dat volledig wordt uitgevoerd vanuit een toetsende benadering, is gebaat bij stabiliteit. Variabelen die te onderzoeken verschijnselen aanduiden moeten eenduidig kunnen worden gedefinieerd en al hun relevante dimensies moeten voorafgaand aan empirische toetsing bekend zijn. Alleen dan is het mogelijk hypothesen te formuleren en vervolgens te toetsen. Zouden tijdens een onderzoek bijvoorbeeld aan variabelen nieuwe dimensies moeten worden toegevoegd, dan kunnen de hypothesen op losse schroeven komen te staan. Wil de onderzoeker op dat moment vasthouden aan de toetsende benadering, dan is deze genooddacht met het onderzoek-invoering te stoppen. Vervolgens dienen definities van variabelen te worden aangepast, moeten nieuwe dimensies worden onderscheiden en nieuwe hypothesen worden opgesteld. Pas dan kan weer met toetsing worden aangevangen. Tijdens dit nieuwe toetsende onderzoek kan wederom blijken dat de definities van variabelen en hun dimensies niet toereikend zijn, et cetera.

Wanneer toetsend onderzoek wordt gedaan naar verschijnselen die zodanig dynamisch zijn dat definities van variabelen voortdurend moeten worden aangepast, omdat niet alle mogelijke ontwikkelingen bij voorbaat kunnen worden ingecalculleerd, dan is adequate uitvoering van toetsend onderzoek een probleem. Dit is nu exact de situatie bij netwerkvorming in de gezondheidszorg. Verschijnselen waarvan de definities en dimensies in variabelenschema's zouden moeten worden vastgelegd, zijn voortdurend aan verandering onderhevig (Mur-Veeman et al, 1995).

Indien de sociale werkelijkheid het problematisch maakt de toetsende benadering toe te passen, dan ligt toepassing van een andere onderzoeksbenadering voor de hand. Een benadering is vereist waarbinnen niet wordt gestart met een vooraf

gespecificeerd theoretisch verklaringsmodel, maar met globale, vage veronderstellingen en ten aanzien van de te bestuderen verschijnselen en hun relaties. Uitgaande van dit globale beeld wordt gedurende het onderzoek gestreefd naar verdieping van de inzichten (zie Swanborn, 1987).

Dit is de explorerende benadering zoals Blumer (1969) die beschrijft. Binnen deze benadering wordt bij de bestudering van de empirie niet begonnen met een verzameling scherp geformuleerde hypothesen. De werkwijze en andere zaken van het onderzoek worden niet van tevoren exact vastgelegd en de empirische cyclus wordt herhaalde malen doorlopen. Steeds vindt wisselwerking plaats tussen de ontwikkeling van het conceptuele raamwerk en de empirische waarnemingen. Veronderstellingen worden al doende aangepast, net zolang tot een redelijke 'fit' is verkregen tussen theorie en empirie.

3.2.2.2 *Exploreren: interpreteren en 'sensitizing concepts'*

Interactionistisch, explorerend onderzoek is interpreterend ('verstehend') onderzoek²². Dit betekent dat getracht wordt te begrijpen waarom actoren handelen en interacteren zoals zij dat doen.

Handelen is zoals wij in par. 2.3.2 hebben gesteld, de motor in de verandering van de bestudeerde verschijnselen. Actoren handelen op basis van betekenissen die verschijnselen voor hen hebben. Het verloop van handelingen kan alleen adequaat worden verklaard, indien de onderzoeker deze betekenissen kent. De betekenissen die de onderzoeker geeft, moeten overeenkomen met de betekenissen die verschijnselen voor de onderzochte personen hebben. Voorwaarde hiervoor is dat de onderzoeker zich verplaatst in de situatie waarin de bestudeerde actoren zich bevinden (Blumer, 1969). Hij moet zich in hun omstandigheden kunnen inleven.

In de explorerende benadering start de onderzoeker met vage begrippen waarmee verschijnselen worden aangeduid ('sensitizing concepts'). 'Sensitizing concepts' richten de aandacht op aspecten van de veranderende sociale werkelijkheid en hun relaties, zonder deze in gedetailleerde definities vast te leggen. De onderzoeker treedt aanvankelijk met globale noties de empirie tegemoet. Hij probeert in de loop van het onderzoek verschijnselen meer en meer te begrijpen. Tijdens zijn tocht door de empirie tracht de onderzoeker de concepten weliswaar aan te scherpen (en meer inzicht te krijgen in de relaties tussen de verschijnselen die met de concepten worden aangeduid), maar deze blijven een 'sensitizing karakter' behouden. 'Sensitizing concepts' kunnen namelijk nooit 'definitive concepts' worden, omdat de verschijnselen en hun relaties, alsmede hun betekenis voor de handelende mens, aan verandering onderhevig blijven. Toetsing van een vooraf volledig ontwikkeld theoretisch verklaringsmodel met hypothesen over de onderhavige verschijnselen, heeft derhalve geen plaats binnen dit methodologisch perspectief (voor een verdere discussie: zie Schnabel, 1978).

3.2.2.3 *Relatief verschil tussen toetsende en explorerende benaderingen*

Toetsing van hypothesen en exploratie zijn niet wederzijds uitsluitend. Dit standpunt is herkenbaar bij Glaser en Strauss (1967). Voor deze interactionisten ligt het primaat in sociologisch onderzoek bij theorie-ontwikkeling. Volgens hen is toetsing belangrijk, maar zij verbinden daaraan een voorwaarde. Zij beschouwen toetsing,

22 Aan sociaal handelen is volgens Weber (1969) zingeving verbonden. Om het handelen te begrijpen ('verstehen') moet de onderzoeker de motieven opsporen, die daaraan ten grondslag liggen.

samen met beschrijving, als onderdeel van de ontwikkeling van een theorie. Toetsing moet ten dienste staan van deze ontwikkeling, zij mag haar niet in de weg staan. De onderzoeker die volgens de interactionistische, explorerende benadering te werk gaat, moet hypothesentoetsing dus niet ten principale afwijzen, maar beoordelen op bruikbaarheid gedurende exploratie.

De explorerende benadering van Blumer en andere interactionisten neemt, doordat 'sensitizing concepts' worden gebruikt, een plaats in tussen een benadering waarbij de onderzoeker geacht wordt zonder enige conceptie vooraf de empirie in te gaan (de ultieme variant van de 'grounded theory' gedachte), en de toetsende benadering, waarin alle concepten tot in detail moeten zijn uitgewerkt voordat de empirie wordt tegemoet getreden.

Verder onderschrijft Blumer methodologische regels die ook in de toetsende benadering worden gehanteerd. Volgens hem is het symbolisch interactionisme bedoeld om verifieerbare kennis te vergaren. Het is een empirische wetenschap en vooronderstelt evenals andere wetenschappen het bestaan van een empirische wereld. Deze wereld staat tegenover de wetenschapper en de eigenschappen moeten worden blootgelegd door waarneming, studie en analyse. Daarbij concentreren interactionisten zich op de wijze waarop actoren in hun interacties vorm geven aan hun omgeving via processen van betekenisgeving en interpretatie.

Een belangrijk methodologisch verschil met de toetsende benadering betreft de methoden van dataverzameling. Volgens het interactionisme zijn voor bestudering van de empirie kwalitatieve methoden beter geschikt dan kwantitatieve. Er is een voorkeur voor participerende observatie, bij interviews worden intensieve, weinig gestructureerde gesprekken (focused interviews) geprefereerd. Ook wordt veel gebruik gemaakt van persoonlijke documenten (Van Hoof, 1983). Op de dataverzameling komen wij terug in par. 3.3 en 3.4.

3.2.3 Beoordeling van het uitgevoerde onderzoek en de studie

Terugblikkend op onze werkzaamheden sinds de start van het onderzoek naar het Programma van WVC, kunnen wij concluderen dat wij volgens de explorerende benadering te werk zijn gegaan. Ter beargumentering beschrijven wij op hoofdlijnen de gevolgde werkwijze.

Bij het begin van het onderzoek hebben wij een aantal concepten beschreven en globale veronderstellingen geformuleerd over de relaties tussen empirische verschijnselen. Dit gebeurde met behulp van noties vanuit verschillende theoretische invalshoeken (Tijssen et al, 1991). De concepten waren niet zodanig omschreven, dat vaststond welke dimensies exact konden worden onderscheiden. Het resulterende conceptuele raamwerk fungeerde niet als een toetsbaar model, maar als een vizier waardoor wij als onderzoekers de blik konden richten op verschijnselen waarvan de bestudering in het licht van het onderzoeksdoel relevant was. Met het conceptuele raamwerk bestudeerden wij vooral de wijze waarop de actoren in de netwerken gezamenlijk trachtten vorm te geven aan een nieuwe organisatie van de hulpverlening.

De concepten en hun relaties kregen door bestudering van verzamelde gegevens meer en meer inhoud. Geheel in overeenstemming met de onderzoeksoepzet (Tijssen et al, 1991) werden begrippen en veronderstellingen mettertijd aangescherpt en geherformuleerd. Het begrippenapparaat werd aangepast terwijl wij de empirische

cyclus enkele malen doorliepen. Dit ging voort tot het einde van de studie, waarover wij hier verslag doen. De concepten bleven echter 'sensitizing'²³.

Reacties van bestudeerde actoren die wij in de loop van het onderzoek ontvingen, toonden dat wij steeds beter aansluiting kregen bij hetgeen volgens hen in hun situatie gaande was ('construct validity'; Yin, 1989), een enkel project daargelaten. Aanvankelijk bestond onder de deelnemers aan de zorgvernieuwingsprojecten in het Programma van WVC scepsis over de wijze waarop wij trachtten inzicht te verkrijgen. De scepsis betrof met name het door ons gebruikte begrip 'formele bevoegdheden' en kwam tot uiting tijdens de tweede conferentie over het Programma van WVC in 1992²⁴. Volgens ons aanvankelijke conceptuele raamwerk zou het bezit van deze bevoegdheden voor de projectleiders noodzakelijk zijn om de beoogde veranderingen teweeg te brengen. Daaraan lag impliciet de gedachte ten grondslag dat formele bevoegdheden rechtstreeks bepalend zijn voor de manier waarop participanten handelen. Dit is een standpunt met wortels in het structureel functionalisme.

Projectleiders wezen ons erop dat het bezit van deze bevoegdheden niet zonder meer tot de beoogde resultaten zou leiden. Van doorslaggevende betekenis was volgens hen hoe zijzelf te werk gingen -bevoegdheden of niet- en hoe hun persoonlijke handelwijze door de andere actoren werd gewaardeerd. Naar aanleiding van dergelijke reacties verschoven wij de aandacht van de bevoegdheden van projectleiders naar de wijze waarop zij handelden. Het begrip 'veranderingsmanagement' kreeg een geprononceerde plaats in ons conceptueel raamwerk (zie Van Raak et al, 1993).

Ook al gingen wij vanaf de start te werk volgens het principe van de 'sensitizing concepts'²⁵, het moment -in 1992- waarop het begrip 'veranderingsmanagement' op de voorgrond werd geplaatst markeerde de verandering van een vooral systeemtheoretisch georiënteerd onderzoek naar een onderzoek dat meer naar het interactionisme neigde.

Ondanks deze verandering kreeg bij de veronderstelde relatie tussen verschijnselen en het handelen van actoren in de netwerken die de projecten uitvoerden, het belang van 'betekenis' als 'intermediair' (zie par. 2.2.2) alleen impliciet aandacht. Pas in deze studie komt het interactionistische karakter expliciet tot uiting.

Het bovenstaande laat zien dat wij niet alleen probeerden ons conceptueel raamwerk gaandeweg aan te scherpen, maar dat wij ook trachtten ons in te leven in de situatie waarin de actoren verkeerden. Om inzicht te behouden in hun situatie verzonden wij tussentijds ter becommentariëring schriftelijke weergaven van onze onderzoeksbevindingen naar de netwerken die de projecten uitvoerden.

23 Het is om deze reden dat wij in deze studie niet redeneren in termen van variabelen, maar in termen van concepten (begrippen). Het verschil met variabelen is hierin gelegen dat bij concepten geen duidelijke, vaste waarden kunnen worden onderscheiden waarop elementen kunnen scoren (zie Swanborn, 1987).

24 'Leren jongleren. Zorgvernieuwing in de praktijk'. Conferentie op 13.5.1992 in 's-Hertogenbosch.

25 Wij gebruiken deze terminologie overigens niet. Niettemin kwam de gevolgde werkwijze naar haar inhoud gezien overeen met hetgeen Blumer (1969) heeft beschreven.

Overzicht 3.1 Concepten op drie momenten sinds de start van het onderzoek naar het Programma van WVC

Concepten en onderdelen van onderzoek naar Programma van WVC najaar 1991			Concepten en onderdelen van onderzoek naar Programma van WVC najaar 1993			Concepten in de onderhavige studie 1997		
1 Project- externe factoren	1.1 wet- en regelgeving	2.1 aanleiding project en ontwikkelingsfase bij start Programma	1 Project-ex- terne facto- ren	1.1 idem	-externe ontwikkelde handelingsregels (aard) -gebruik van regels			
	1.2 financiering			1.2 idem				
	1.3 soc., cult. en prof. omgeving (o.a. landelijk beleid, technologische vernieuwingen, professionele autonomie-praktijkvoering-ideologie)			1.3 idem				
	2.1 bestaande samenwerkingsrelaties			2.2 idem				
2 Locale context	2.2 zorgvernieuwingstraditie	2.3 idem	2.4 kenmerken voorzieningen	2.5 knelpunten in zorg	-routines -middelen; wel/geen bezit, aard en behoefte centraliteit en substitueerbaarheid			
					-routines -middelen (zie eerder)			
					-routines (individualiteit-collectiviteit)			
3 Draagvlak	3.1 aansluiting bij motieven en belangen van deelnemers	3.2 aansluiting bij machtsverhoudingen	3 Draagvlak	3.1 idem	-routines (individualiteit-collectiviteit)			
	3.2 aansluiting bij waarden en normen			3.2 idem	-routines (individualiteit-collectiviteit)			
	3.3 aansluiting bij machtsverhoudingen			3.3 idem	-asymmetrische afhankelijkheidsrelaties			
	3.4 betrokkenheid deelnemers			3.4 idem	-(patroonsgewijze) handelingen (zie eerder) -routines (individualiteit-collectiviteit)			

Overzicht 3.1 Concepten op drie momenten sinds de start van het onderzoek naar het Programma van WVC (vervolg)

Concepten en onderdelen van onderzoek naar Programma van WVC najaar 1991		Concepten en onderdelen van onderzoek naar Programma van WVC najaar 1993		Concepten in de onderhavige studie 1997	
4 Project-plan	4.1 kwaliteit: uitwerking projectplan	4 Veranderings-management	4.1 projectplan: -uitwerking (1991: 4.1) -beheerssysteem (1991: 4.2)	-interne handelingsregels (aard) ontwikkeling gebruik	
	4.2 kwaliteit: aanwezigheid beheersings-systeem (stappenplan, evaluatie-model) voor (bij-) sturing		4.2 projectstructuur (1991: 5.1-5.2) -organen -besluitvorming -communicatie	-interne handelingsregels (zie eerder) -(patroonsgewijze) handelingen (zie eerder) -handelingsruimte, posities, taken, bevoegdheden, functies, configuraties en organen, verflechting en ontvlechting van samenwerkingsrelaties	
5 Project-structuur	5.1 organen met taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden		4.3 kenmerken veranderaars	-routines (o.a. aanleiding tot sturing)	
	5.2 formalisatiegraad samenwerkingsverband		4.4 veranderingsstrategie en tactieken	-sturing: juridische, economische, organisatorische, communicatieve; middelen (zie eerder) -bestuurder/bestuurde; stuursignalen; verzender/ontvanger; sturingsinteracties; these, antithese en synthese	
6 Wijzigingen in organisatie en product thuiszorg	6.1 organisatie: coördinatie-mechanismen in primair en secundair proces	6 Veranderingen in organisatie en product van thuiszorg	6.1 idem	-interne handelingsregels (zie eerder)	
	6.2 organisatie: samenw. interacties		6.2 idem	-(patroonsgewijze) handelingen (zie eerder)	
	6.3 product: elementen van thuiszorg (o.a. doel, doelgroep, functie)		6.3 idem	-n.v.t.	
7 Effecten voor gebruikers en aanbieders	7.1 efficiency etc. van verdeling van taken etc. en aansluiting van verdeling bij o.a. capaciteit	7 Effecten voor aanbieders en gebruikers	7.1 idem	-routines	
	7.2 functiegerichte samenwerking, toegankelijkheid en continuïteit		7.2 idem	-n.v.t.	

Overzicht 3.1 toont aan de hand van drie momentopnamen op hoofdlijnen het conceptualiseringsproces sinds de start van het onderzoek²⁶.

3.3 'Case study' benadering volgens Yin: beoordeling van het onderzoek en de studie

Het onderzoek naar het Programma van WVC en de onderhavige studie vormen samen een 'case study' waarin wij de regels hebben toegepast die Yin (1989, 1994) heeft geformuleerd. Een case is een object van onderzoek zoals een proces of gebeurtenis. Een gebeurtenis beschouwen wij als het moment waarop een verschijnsel of een verandering daarin zich voordoet. Voorbeelden van cases zijn beleidsprogramma's en zorgvernieuwingsprojecten. Yin (1989) definieert een 'case study' als 'an empirical inquiry that: investigates a contemporary phenomenon within its real-life context; when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident; and in which multiple sources of evidence are used'.

De 'case study' benadering volgens Yin onderscheidt zich met name van andere onderzoeksstrategieën, zoals een experiment of een survey, omdat zij de onderzoeker in staat stelt een variëteit aan databronnen te gebruiken. Dit is een vorm van 'triangulatie'. Met 'triangulatie' wordt bedoeld dat dezelfde onderwerpen worden bestudeerd met behulp van gegevens die afkomstig zijn uit verschillende databronnen, die zijn verzameld met verschillende instrumenten, of die zijn bestudeerd door verschillende onderzoekers. 'Triangulatie' is volgens Yin (1994) in case studies het middel bij uitstek om de validiteit van bevindingen te verhogen.

Onze 'case study' ressorteert onder 'explanation building'. Deze variant komt overeen met de wijze waarop interactionisten zoals Blumer (1969) de empirie bestuderen. In beide gevallen wordt gestart met globale concepties, die door confrontatie van ideeën van de onderzoeker met de verzamelde gegevens worden aangescherpt. Volgens Yin kan 'explanation building' worden gebruikt voor explorerend onderzoek en hij verwijst daarbij naar de wijze waarop Glaser en Strauss (1967) te werk zijn gegaan.

Overzicht 3.2 bevat de regels van de 'case study' benadering volgens Yin (1989, 1994). Steeds wordt aangegeven in hoeverre de kenmerken van ons onderzoek en onze studie met deze regels overeenkomen. Aldus wordt in één oogopslag duidelijk in hoeverre wij volgens de regels van Yin hebben gewerkt. De navolgende subparagrafen bevatten een toelichting op de kenmerken in Overzicht 3.2.

26 Niet alle verschijnselen die aan het einde van het onderzoek werden bestudeerd, worden teruggevonden in de rechterkolom van het overzicht. De begrippen in deze rechterkolom zijn afkomstig uit Overzicht 2.2. Bij de 'sociale, culturele en professionele omgeving (concept 1.3) richt onze studie zich alleen op 'beleid'. De 'knelpunten in de zorg' (concept 2.5) beperken zich tot het secundaire proces en het secundair niveau van het primaire proces. 'Product' (concept 6.3) blijft buiten beschouwing, evenals een deel van de effecten voor gebruikers en aanbieders (concept 7.2).

Overzicht 3.2 Regels van Yin's 'case study' benadering en kenmerken van het onderzoek en de studie: overeenkomsten en verschillen

Regels van de 'case study' benadering	Kenmerken onderzoek en studie
<p>1 ALGEMEEN</p> <p>A Aard van de te selecteren cases:</p> <ul style="list-style-type: none"> - focus op contemporaine gebeurtenissen - vage grenzen tussen case en context - case bestudeerd binnen eigen context - geen controle vereist over handelingen en gebeurtenissen <p>B Type studie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - beschrijvend - verklarend - 'explanation building' - 'pattern-matching' 	<ul style="list-style-type: none"> * * * * * * * -
<p>2 'CASE STUDY DESIGN'</p> <p>A Te formuleren onderzoeksvragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - wat, hoe, waarom <p>B Te gebruiken soorten designs:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 'holistic single-case' (1 analyse-eenheid binnen 1 case) - 'embedded single-case' (meerdere analyse-eenheden binnen 1 case) - 'holistic multiple-case' (1 analyse-eenheid, meerdere cases) - 'embedded multiple-case' (meerdere analyse-eenheden, meerdere cases) <p>C Overig</p> <ul style="list-style-type: none"> - design is niet voltooid bij het begin van de studie - verschuivingen in het design zijn onvermijdelijk en onder voorwaarden toegestaan 	<ul style="list-style-type: none"> * - */- - - * */-
<p>3 THEORIE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vooraf theoretische proposities formuleren - Rivaliserende verklaringen opstellen 	<ul style="list-style-type: none"> */- */-
<p>4 VOORBEREIDING VAN DATAVERZAMELING: OPSTELLEN VAN EEN 'CASE STUDY' PROTOCOL</p> <p>A Protocol opstellen met als onderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - totaaloverzicht 'case study' (onderzoeksproject) - procedures veldwerk - onderzoeksvragen - outline voor rapport 	<ul style="list-style-type: none"> - * * *
<p>5 DATAVERZAMELING</p> <p>A Te gebruiken databronnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - documenten, o.a. vergadernotulen - archieven - interviews (meer/minder open) - (participerende) observatie - artefacten 	<ul style="list-style-type: none"> * - * - -

Overzicht 3.2 Regels van Yin's 'case study' benadering en kenmerken van het onderzoek en de studie; overeenkomsten en verschillen (vervolg)

Regels van de 'case study' benadering	Kenmerken onderzoek en studie
5 DATAVERZAMELING B Te volgen werkwijze bij dataverzameling: <ul style="list-style-type: none"> - meerdere bronnen gebruiken in plaats van één bron - database creëren - externe persoon in staat stellen weg van vragen naar conclusies en omgekeerd te volgen ('chain of evidence') - in rapportage toereikende citering van relevante delen van de database - omstandigheden van dataverzameling aangeven (o.a. tijd en plaats van interviews) - aangeven of dataverzameling verliep volgens de procedures uit het protocol 	* * */- */- */- */-
6 ANALYSE A Te volgen strategieën: <ul style="list-style-type: none"> - 'pattern-matching' - 'explanation building' - 'time-series analysis' 	- * *
7 RAPPORTAGE A Te volgen werkwijze: <ul style="list-style-type: none"> - in vroeg stadium starten met schrijven - concept-teksten laten beoordelen door sleutel-informanten ('review') - cases bij voorkeur niet anoniem presenteren 	* */- */-
8 VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID A Begripsvaliditeit: <ul style="list-style-type: none"> - triangulatie - 'chain of evidence' - 'review' B Interne validiteit: <ul style="list-style-type: none"> - 'pattern-matching' - 'explanation building' - 'time-series analysis' - rivaliserende verklaringen C Externe validiteit: <ul style="list-style-type: none"> - geen statistische, maar analytische generaliseerbaarheid - 'replication' D Betrouwbaarheid: herhaling van 'case study' mogelijk maken door: <ul style="list-style-type: none"> - gevolgde procedures documenteren - veldwerkprotocol gebruiken - toegankelijkheid databases waarborgen - 'chain of evidence' presenteren 	* */- */- - * * */- * * * */-
* Kenmerk komt overeen met regel */- Kenmerk komt gedeeltelijk overeen met regel - Kenmerk komt niet overeen met regel	

3.3.1 Algemene kenmerken

Het onderzoek liep in de tijd gezien parallel aan de uitvoering van het Programma van WVC. Over ontwikkelingen werden gegevens verzameld terwijl deze zich voordeden. Hoewel in het onderzoek gebruik werd gemaakt van documenten over de voorgeschiedenis van projecten lag het accent op bestudering van *contemporaine* gebeurtenissen.

Het centrale object van het onderzoek en de onderhavige studie zijn netwerken van actoren. Deze netwerken fungeerden tijdens het onderzoek in een omgeving, die bestond uit andere actoren zoals organisaties. De grenzen tussen netwerk en omgeving waren *vaag*, flexibel en dynamisch. De netwerken konden derhalve niet zomaar uit hun omgeving worden gelicht. Zij hadden daarin hun vertakkingen. Dientengevolge konden zij alleen worden bestudeerd binnen hun eigen *context*. Een onderzoek, opgezet als een laboratorium-onderzoek, was niet mogelijk. Vanuit het onderzoek bestond geen mogelijkheid *controle* te houden over de handelingen en gebeurtenissen binnen het Programma en de projecten. Het waren deze kenmerken en omstandigheden die maakten dat uitvoering van een 'case study' de geëigende werkwijze was.

Beantwoording van de onderzoeksvragen vereiste een *beschrijving* van gebeurtenissen, ontwikkelingen, omstandigheden en resultaten. De beschrijving van omstandigheden diende uiteindelijk als basis voor de opbouw van een *verklaring* ('*explanation building*').

3.3.2 'Case study design'

Zowel in de studie als gedurende het onderzoek moesten *wat*-, *hoe*- en *waarom*-vragen worden beantwoord. De vragen voor het onderzoek waren: 'Welke nieuwe organisatievormen ten behoeve van de thuiszorg worden in de praktijk van de projecten opgezet en hoe ('*wat*'- en '*hoe*'-vraag)? Welke factoren belemmeren of bevorderen het tot stand komen van deze nieuwe organisatievormen ('*waarom*'-vraag)? In hoeverre slaagt men erin met deze nieuwe vormen de kwaliteit van het thuiszorgaanbod te verbeteren ('*wat*'-vraag)?' (Tijssen et al, 1991).

De vragen voor deze studie zijn vermeld in par. 1.3. De indeling daarvan als '*wat*'-, '*hoe*'- en '*waarom*'-vragen²⁷ is als volgt:

- '*hoe*'-vraag: Door wie, hoe en in welke richting is aan ontwikkeling(en) van/binnen netwerken van instellingen en beroepsbeoefenaren in de thuiszorg sturing gegeven?
- '*waarom*'-vragen: Welke omstandigheden (situatie) hebben aanleiding gegeven tot deze sturing? Welke omstandigheden (situatie) hebben al dan niet gelegenheid geboden tot sturing?
- '*wat*'-vraag: Tot welke ontwikkelingen van/binnen de netwerken heeft de sturing geleid?

27 We hebben de volgorde van de vier eerste vragen in par. 1.3 gehandhaafd. Bij de indeling hebben wij de vijfde vraag buiten beschouwing gelaten. Deze wordt beantwoord met behulp van de antwoorden op de overige vragen. De aspecten '*wat*', '*hoe*' en '*waarom*' komen bij de vijfde vraag derhalve gezamenlijk terug.

Hoewel de projecten uit het Programma van WVC gedurende het onderzoek veel aandacht kregen, dienden de bevindingen over de projecten uiteindelijk als basis voor beantwoording van de onderzoeksvragen op Programma-niveau. Onze opdracht was namelijk evaluatie van het Programma en niet van de projecten. Het Programma vormde de case en de projecten fungeerden daarbinnen als analyse-eenheden. Het onderzoek betrof een *'embedded single-case'*.

Het onderscheid tussen Yin's soorten designs is relatief. De onderhavige studie richt zich op één van de onderzochte projecten uit het Programma van WVC: project Intensieve Thuiszorg Zuid-Kennemerland ('project itz'). In deze studie zou het project als case kunnen worden beschouwd, terwijl het in het onderzoek naar het Programma van WVC als analyse-eenheid binnen de case zou zijn aangeduid. De typering van een design als *'embedded'*, *'single-case'* of anderszins is afhankelijk van het niveau waarop bij de analyses en rapportage de nadruk wordt gelegd. Had in het onderzoek het accent gelegen op de afzonderlijke projecten in plaats van op het Programma als geheel, dan waren de projecten de cases geweest en niet het Programma.

De studie naar het project itz beschouwen wij als een *'single-case study'*. Volgens Yin (1989) kan een dergelijke studie nuttig zijn voor het uitproberen van een theorie, waarna zij kan dienen als *'prelude'* voor verdere case studies. De onderhavige studie heeft die functie (zie par. 1.2). Binnen deze *'single-case study'* maken wij geen onderscheid tussen de begrippen *'cases'* en *'analyse-eenheden'*. Wij spreken in alle gevallen over *'cases'*.

De onderzoeksvragen waren opgenomen in een design, dat wij voorafgaand aan het evaluatie-onderzoek hebben opgesteld. Dit onderzoeksdesign was vooraf *niet voltooid*. In de loop van het onderzoek is het ingevuld. Met behulp van veldwerkprotocollen werd het design tussentijds toegesneden op actuele ontwikkelingen binnen het Programma. Het design bevatte onder meer de onderzoeksvragen en een beknopte beschrijving van de 12 projecten uit het Programma van WVC.

Gezien de complexiteit van de materie waarop case studies zich richten, acht Yin het onvermijdelijk dat een design bij de start van het onderzoek niet is voltooid. *Verschuivingen in het onderzoeksdesign* zijn dan ook toegestaan. Bij *pattern-matching* (een variant waarbij een empirisch waargenomen patroon wordt vergeleken met een of meer voorspelde patronen die vooraf in theoretische proposities zijn vastgelegd) geldt daarbij de volgende regel. Verschuivingen in theoretische oriëntatie zijn gedurende de uitvoering niet geoorloofd. Wanneer blijkt dat dergelijke verschuivingen nodig zijn, dan moet het onderzoek na bijstelling van het design worden hervat met een nieuwe case. Deze variant komt overeen met de toetsende benadering die in par. 3.2.2.1 is besproken.

Bij *'explanation building'* mag de theoretische oriëntatie gedurende de bestudering van één en dezelfde case wél worden aangepast. In deze variant beschouwt Yin (1989) de uiteindelijke verklaring van een verschijnsel het resultaat van een reeks iteraties²⁸. Hij voegt daaraan toe: 'In this sense, the final explanation may not have been fully stipulated at the beginning of a study (...). Rather, the case study evidence is examined, theoretical propositions are revised, and the evidence is examined once again from a new perspective, in this iterative mode'. Onze theoretische oriëntatie is in de loop van de tijd aangepast, zoals wij in par. 3.2.3 hebben geïllustreerd. Uit Yin's

28 Iteraties behelzen het volgende: formulering van een theoretische propositie; vergelijking daarvan met bevindingen over een case ('initial case'); herziening van de propositie; vergelijking daarvan met andere details van dezelfde case; wederom herziening van de propositie; vergelijking van de herziening met een volgende case, et cetera.

verdere beschrijvingen valt op te maken dat 'pattern-matching' en 'explanation building' op hetzelfde continuüm kunnen worden geplaatst. Wij hebben voor de toetsende benadering en de explorerende benadering hetzelfde opgemerkt. De analogie is evident.

Voor beide varianten geldt dat de onderzoeker moet zien te voorkomen dat zijn onderzoek verwijderd raakt van het oorspronkelijke aandachtsgebied. Yin adviseert daarom de onderzoeksvragen en -doelen onveranderd te laten. Het oorspronkelijke design van ons onderzoek is tot aan het einde op hoofdlijnen hetzelfde gebleven. Het onderzoeksdoel en de onderzoeksvragen werden niet veranderd. Ook in de onderhavige studie is het onderzoeksdoel ongewijzigd gebleven. Anders ligt dit voor de vraagstelling. De oorspronkelijke onderzoeksvraagstelling vormde het kader, waarbinnen wij de vragen voor de studie hebben geformuleerd. De studie-vragen betreffen een selectie en nadere specificatie van de thematiek in de onderzoeksvragen. Het oorspronkelijke aandachtsgebied bleef echter hetzelfde.

3.3.3 Theorie

Het design bevatte voorafgaand aan het onderzoek een aantal, globale *theoretische proposities* ofwel veronderstellingen. Zij betroffen de randvoorwaarden waaronder zorgvernieuwing in de projecten naar verwachting tot stand kwam. Zo werd verondersteld dat de aanwezigheid van een projectplan met afgebakende, duidelijk omschreven doelstellingen en een nauwkeurig gespecificeerd tijdschema van activiteiten bevorderlijk was voor doelbereiking.

Voor de verklaring van verschijnselen in een 'case study' acht Yin het, ongeacht de variant, waardevol wanneer op theoretisch niveau meerdere verklaringen worden opgesteld, die elkaar uitsluiten ('rivaliserende verklaringen'). Met *Rivaliserende verklaringen* hebben wij gedurende het onderzoek niet gewerkt. In de onderhavige studie is dat wél gebeurd. Met betrekking tot sturing hebben wij bepaald welk van twee rivaliserende hoofdperspectieven plausibel is: het rationele-actorperspectief, óf de integratiebenadering (zie par. 1.3 en hoofdstuk 5). Verder hebben wij in par. 2.5.6.3 ten aanzien van de motivering tot handelen volgens regels twee verklaringen gegeven (de machts- en routineverklaringen; zie ook hoofdstuk 6). Echter, deze zijn niet wederzijds uitsluitend. In beide verklaringen, die gedurende de reeks iteraties zijn geformuleerd, spelen routines namelijk een rol. Beide zijn geen zuivere rivaliserende verklaringen, in de betekenis die Yin daaraan geeft.

3.3.4 Voorbereiding van dataverzameling: opstellen van een 'case study' protocol

Bij Yin is een protocol een handleiding voor dataverzameling gedurende een 'case study'. Het dient de volgende zaken te bevatten: een overzicht van de gehele studie (zoals achtergrondinformatie, doelen en onderwerpen van het onderzoek); een beschrijving van de procedures voor veldwerk (zoals informatie over te gebruiken databronnen en te volgen werkwijze om toegang te krijgen tot deze bronnen); de onderzoeksvragen en een aanduiding van de te benutten databronnen; een 'outline' voor de rapportage.

Gedurende het onderzoek vonden enkele afzonderlijke ronden van dataverzameling plaats naast de voortdurende verzameling van documenten. Voor elke ronde

schreven wij meerdere notities. Daarin werden de *veldwerkprocedures* beschreven en verantwoord (zoals de planning van interviews, de selectie van respondenten en de te gebruiken meetinstrumenten). Ook werden de *onderzoeksvragen* en -thema's aangegeven die de dataverzameling aanstuurden, alsmede de benodigde databronnen. Kort nadat een veldwerkronde was afgesloten werd een analyseschema opgesteld, evenals een *outline* voor de rapportage van de bevindingen. Een notitie met een *totaaloverzicht* van het onderzoek werd niet opgesteld. Het onderzoek kreeg binnen de hoofdlijnen, die waren aangegeven in het design, namelijk steeds meer vorm en inhoud. Bij het schrijven van notities over bijvoorbeeld de veldwerkprocedures werd steeds teruggegrepen naar eerdere notities waarin het design werd ingevuld.

Voor elke veldwerkronde hanteerden wij dus een handleiding die uit verschillende notities bestond. Deze verschillende *protocolen* waren niet gebundeld tot één protocol.

3.3.5 Dataverzameling

Van de soorten *databronnen* die Yin (1989) bruikbaar vindt voor een 'case study' (documenten, archieven, interviews, (participerende) observatie en artefacten) hebben wij voor het onderzoek en deze studie *meerdere* benut, met name *documenten* en *interviews*. Aan beide wordt in zowel het interactionisme als in de 'case study' benadering belang gehecht. Van de vraaggesprekken maakten wij geluidsopnamen, die wij bij de verslaglegging beluisterden.

Daarnaast hebben wij in het onderzoek gebruik gemaakt van registratieformulieren en lijsten met gesloten vragen voor schriftelijke enquêtes. Een belangrijke methode in het interactionisme, observatie, hebben wij niet zelf toegepast. Artefacten en archiefstukken hebben wij niet verzameld.

Yin beschouwt gegevens uit interviews als een relevante bron. Andere bronnen verschaffen volgens hem bruikbare aanvullende informatie. Uit zijn bespreking van gegevens uit archieven en interviews blijkt dat ook kwantitatieve gegevens kunnen worden geraadpleegd, zij het alleen in combinatie met (en ter aanvulling van) gegevens uit andere bronnen. Registratieformulieren worden door Yin niet genoemd. Op zichzelf achtten wij het benutten van gegevens uit registratieformulieren en schriftelijke enquêtes acceptabel. Gedurende het onderzoek hebben wij deze steeds gebruikt in combinatie met gegevens uit andere bronnen.

Tijdens elke ronde van dataverzameling creëerden wij meerdere *databases*. Voor gegevens uit schriftelijke enquêtes werden SPSS-bestanden opgebouwd. Data uit registraties en interviews werden opgenomen in computer-tekstbestanden (Word Perfect). Documenten werden, per project gegroepeerd en ingedeeld naar bijvoorbeeld thematiek of tijdspanne, in archiefkasten opgeslagen.

Over het onderzoek verschenen onder andere drie rapporten. Daarin werd vermeld welke bronnen waren benut, *wanneer* en bij wie gegevens waren verzameld. Met behulp van bijvoorbeeld informatie over de response op enquêtes werd globaal beschreven in hoeverre de dataverzameling verliep volgens de *procedures*, zoals beschreven in de veldwerknotities. Bij de onderzoeksthema's die in de rapporten aan bod kwamen, werd steeds aangegeven op welke bronnen de bevindingen waren gebaseerd. Wij gaven bij elke bevinding echter niet aan welk specifiek *deel* van een bepaalde database aan deze bevinding ten grondslag lag. Op basis van de rapporten konden externe personen alleen op hoofdlijnen de '*chain of evidence*' volgen. In de navolgende hoofdstukken hebben wij specifiekere dan in de onderzoeksrapporten naar relevante databronnen verwezen. De '*chain of evidence*' is meer gedetailleerd. Door bij

de bespreking van de analyses (zie par. 3.5 en 3.6) en bij de bevindingen in de volgende hoofdstukken meerdere malen te verwijzen naar de relatie met de vraagstelling en ons conceptueel raamwerk, hebben wij getracht de lezer in staat te stellen de weg van vraagstelling naar conclusies en omgekeerd te volgen.

3.3.6 Analyse

Van de drie belangrijkste technieken ('strategieën') die Yin noemt voor de analyse van gegevens gedurende een 'case study', hebben wij tijdens het onderzoek 'explanation building' en 'time-series analysis' toegepast. Bij de laatste techniek gaat het om de bestudering van opeenvolgende gebeurtenissen en verschijnselen in de tijd. 'Pattern-matching' is niet aan de orde geweest.

'Explanation building' hebben wij al toegelicht. 'Time-series analysis' in het onderzoek betrof vooral de beschrijving van ontwikkelingen in de projecten en op Programma-niveau, zoals veranderingen in de organisatie van de hulpverlening. Dit gebeurde met behulp van gegevens over gebeurtenissen. Op de 'time-series analysis' in de onderhavige studie komen wij terug in par. 3.5.

3.3.7 Rapportage

Over het onderzoek hebben wij met behulp van meerdere media verslag gedaan. Wij schreven rapporten, artikelen en papers, hielden voordrachten, verzorgden colleges en brachten tijdens discussiebijeenkomsten onze bevindingen in. De kern van de verslaglegging werd gevormd door twee tussentijdse rapporten en een eindrapport (Tijssen et al, 1991; Van Raak et al, 1992, 1993). Al vroeg na afloop van een data-verzamelingsronde werd gestart met het schrijven van onderdelen van het rapport. Concept-versies van de hoofdstukken met bevindingen werden naar sleutel-informanten (projectleiders en participanten) verzonden met het verzoek de vermelde feiten kritisch te bestuderen en ons van eventuele onjuistheden op de hoogte te stellen ('review'). Daarna werden de concept-teksten zo nodig bijgesteld. Tijdens de studie hebben wij geen 'review' toegepast.

In onze rapporten hebben wij de case en zijn onderdelen zoveel mogelijk met naam en toenaam gepresenteerd. Daardoor was de lezer beter in staat de geboden inzichten op hun waarde te beoordelen, bijvoorbeeld door de informatie te combineren met feiten die door derden waren vergaard. Namen van individuele respondenten werden bij de bevindingen niet genoemd om hun privacy zoveel mogelijk te beschermen. Alleen in projectbeschrijvingen maakten wij de identiteit van de belangrijkste informanten bekend: de projectleiders. Dit was onvermijdelijk, aangezien de beschrijvingen van elk project gedeeltelijk waren gebaseerd op gegevens die door hen waren verstrekt. In de onderhavige studie is op gelijkaardige wijze met *anonymiteit* omgegaan.

3.3.8 Validiteit en betrouwbaarheid

De mogelijkheid die in de definitie van case studies (par. 3.3) werd genoemd om een variëteit aan bronnen te gebruiken, wordt door Yin beschouwd als de unieke kracht van case studies. Voor validiteit is deze vorm van triangulatie belangrijk.

Begripsvaliditeit

Yin vermeldt drie technieken (hij noemt deze 'tactieken') die zijn bedoeld om de plausibiliteit van bevindingen te vergroten: gelijktijdig meerdere databronnen benutten (triangulatie), een 'chain of evidence' presenteren en teksten laten beoordelen ('review') door sleutelpersonen. Volgens hem zijn conclusies die op basis van theoretische noties over de empirische werkelijkheid worden getrokken overtuigender en accurater wanneer deze zijn gebaseerd op gegevens uit meerdere bronnen die over een bepaald onderwerp tot dezelfde bevindingen leiden. De beide andere technieken bieden externe personen de gelegenheid uitspraken in rapporten op hun plausibiliteit te beoordelen.

Gedurende het onderzoek zijn de drie technieken in meerdere mate (*triangulatie* en 'review') of in mindere mate (presentatie van een 'chain of evidence') gebruikt. Tijdens de op het onderzoek gebaseerde studie hanteerden wij de techniek van 'triangulatie' en presentatie van een 'chain of evidence'. Over de 'chain of evidence' en 'review' hebben wij in het voorgaande al gesproken. In de navolgende hoofdstukken is op een aantal plaatsen zichtbaar dat wij triangulatie hebben toegepast, doordat achter bevindingen meerdere (soorten) bronnen zijn vermeld. Door gegevens uit documenten, interviews en registratieformulieren over dezelfde onderwerpen met elkaar te vergelijken, kwamen overeenkomsten en verschillen in de bevindingen aan het licht. Wij waren daardoor beter in staat de plausibiliteit van inzichten, gebaseerd op de diverse bronnen, te beoordelen en vervolgens te besluiten wat wij met de inzichten zouden doen.

Interne validiteit

Interne validiteit heeft betrekking op causale uitspraken, waarin de relatie wordt gelegd tussen oorzaak en gevolg (verklaring; zie ook par. 3.5.3). Van interne validiteit is volgens Yin sprake, wanneer duidelijk wordt aangetoond dat bepaalde condities leiden tot andere condities. De onderzoeker moet uit zijn gegevens afleiden dat een bepaalde gebeurtenis het gevolg is van een eerdere gebeurtenis. Interne validiteit draait dan om de volgende vragen: is de afleiding correct en zijn alle rivaliserende verklaringen overwogen? Is de bewijslast convergent (komen bevindingen over hetzelfde onderwerp, gebaseerd op gegevens uit meerdere bronnen, met elkaar overeen?) en lijkt deze waterdicht?

Voor deze vorm van validiteit acht Yin 'pattern-matching' en de door ons toegepaste technieken 'explanation building' en 'time-series analysis' van groot belang, alsmede het gebruik van *rivaliserende verklaringen*.

Externe validiteit

Externe validiteit betreft de bepaling van het domein waarnaar bevindingen uit een studie kunnen worden gegeneraliseerd. Deze vorm van validiteit heeft bij case studies niets te maken met statistische generaliseerbaarheid, maar met analytische generaliseerbaarheid: 'case studies, like experiments, are generalizable to theoretical propositions and not to populations or universes. In this sense, the case study, like the experiment, does not represent a "sample", and the investigator's goal is to expand and generalize theories (analytic generalization) and not to enumerate frequencies (statistical generalization)' (Yin, 1989).

Met het oog op analytische generaliseerbaarheid moeten empirische resultaten van een 'case study' worden vergeleken met theoretische proposities. Komen theorie en empirie overeen, dan moet de exercitie bij een andere case worden herhaald. Voor de selectie van deze case fungeert een verzameling theoretische uitspraken, die aangeven onder welke omstandigheden een bepaald verschijnsel wordt verwacht (of

juist niet) als uitgangspunt (Yin, 1994). In de geselecteerde case moet van deze omstandigheden sprake zijn.

Leidt de exercitie tot dezelfde conclusies, dan is sprake van 'replication'. De bevindingen winnen aan overtuigingskracht. Toepassing van de 'replication logic' is zowel mogelijk bij 'pattern-matching' als bij 'explanation building'. Volgens Glaser en Strauss (1967) is 'replication' door middel van vergelijking²⁹ het beste middel om te komen tot valide bevindingen.

In het onderzoek en de studie streefden wij uitsluitend naar *analytische generaliseerbaarheid*. Tijdens het onderzoek vergeleken wij op meerdere momenten een empirisch patroon dat wij '-bestuurd' vanuit ons conceptueel raamwerk- in een project vaststelden en vervolgens beschreven, met empirische patronen in de andere projecten in het Programma van WVC. Aldus konden wij bepalen of het patroon dat wij waarnamen in het ene project, ook in het andere te zien was.

Ten behoeve van 'replication' gedurende de onderhavige studie hebben wij binnen het project itz een aantal kleinere en grotere cases onderscheiden (zie par. 3.5.3). 'Replication' buiten het kader van het project itz is in deze studie niet aan de orde en laten wij in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing. Dergelijke 'replication' is een aandachtspunt voor vervolgonderzoek, waarbij de theorie uit hoofdstuk 2 kan worden gebruikt (zie par. 7.7.2).

Belangrijk is te benadrukken dat het zowel in het onderzoek als in deze studie ging om vergelijking van empirische patronen met 'sensitizing' veronderstellingen, welke langs de weg van 'explanation building' via iteraties werden geformuleerd en aangescherpt. De theoretische patronen die wij hebben beschreven, zijn vanuit de empirie tot stand gekomen en niet onafhankelijk daarvan. Bij Blumer (1969) is dit een belangrijke voorwaarde. Theoretische uitspraken die onafhankelijk van de empirie tot stand zijn gekomen, worden in het interactionisme niet aanvaard.

Betrouwbaarheid

Bij Yin heeft 'betrouwbaarheid' betrekking op herhaling van een uitgevoerde 'case study' door een andere onderzoeker. Indien deze onderzoeker via exact dezelfde procedures, zoals gehanteerd en beschreven door de eerste onderzoeker(s), tot dezelfde bevindingen komt, is sprake van betrouwbaarheid. De betrouwbaarheid kan dus pas worden beoordeeld, zodra deze exercitie is uitgevoerd.

Een zorgvuldige, stapsgewijze administrering van alle gevolgde procedures is een belangrijke voorwaarde om de betrouwbaarheid te kunnen vaststellen. Zonder een dergelijke administratie is herhaling van de 'case study' onmogelijk. Het gebruik van een veldwerkprotocol is daarbij een waardevol hulpmiddel. Verder moeten databases op een zodanige wijze zijn opgebouwd, dat gegevens die daarin zijn opgeslagen probleemloos kunnen worden opgevraagd en kritisch kunnen worden beoordeeld. Tenslotte is de opbouw van een 'chain of evidence' noodzakelijk, opdat een andere onderzoeker de weg tussen onderzoeksvragen en bevindingen via reeds verzamelde gegevens in beide richtingen kan volgen.

Gedurende het onderzoek zijn alle gevolgde *procedures* gedocumenteerd. Van veel analyses zijn verantwoordingen geschreven. Deze documenten, alsmede exemplaren van alle gebruikte instrumenten voor dataverzameling en de opgebouwde

29 'Replication' is bij Glaser en Strauss (1967) een variant van de 'vergelijkende analyse', waarvan de grondgedachte reeds door Weber, Durkheim en anderen werd ontwikkeld. Vergelijkende analyse wordt niet alleen toegepast bij exploratie, maar ook bij experimenten en statistische analyses.

gegevensbestanden, hebben wij bewaard. *Veldwerkprotocollen* zijn beschikbaar, *databases* hebben wij toegankelijk gemaakt. Over de 'chain of evidence' hebben wij al gesproken. De 'case study' kan worden herhaald.

Yin beperkt zich in zijn bespreking van betrouwbaarheid tot herhaling van de 'case study' als geheel, met behulp van reeds verzamelde gegevens. Daarmee wordt echter de vraag niet beantwoord of bijvoorbeeld herhaalde toepassing van dezelfde methode voor dataverzameling bij dezelfde respondenten op een ander tijdstip zou leiden tot dezelfde bevindingen.

Tijdens de onderhavige studie hebben wij vooral gebruik gemaakt van gegevens uit documenten en interviews. Voor de eerste databron is geen meetinstrument gebruikt, voor de laatste wel. Alle interviews gedurende ons onderzoek vonden plaats op basis van open vragen en themalijsten. Kenmerkend voor deze werkwijze is dat zij niet leidt tot maximale vergelijkbaarheid van gegevens die zijn verzameld tijdens verschillende interviews. Elk interview heeft zijn unieke verloop, ook al zijn dezelfde vragen en thema's aan de orde gesteld. Sommige onderwerpen zullen tijdens het ene interview bijvoorbeeld diepgaand worden besproken en in het andere niet. Verschillende onderzoekers zullen, ook al gebruiken zij dezelfde themalijst, niet dezelfde soorten gegevens verzamelen. Van test-retest betrouwbaarheid, onderzoeker-betrouwbaarheid en instrument-betrouwbaarheid (Segers, 1983) kan niet worden gesproken.

3.3.9 Beoordeling van het uitgevoerde onderzoek en de studie

Gezien de aard van het onderzoeksobject (dit was bijvoorbeeld gecompliceerd en kon niet uit de context worden gelicht) lag toepassing van de 'case study' benadering als onderzoeksstrategie voor de hand. Een andere benadering was niet geschikt. Bezien wij het onderzoek naar het Programma van WVC en de onderhavige studie vanuit de 'case study' benadering volgens Yin, dan komen wij tot de conclusie dat deze veelal zijn uitgevoerd volgens de regels die Yin heeft geformuleerd, in het bijzonder voor de variant van de 'explanation building'. Het voorgaande moge dit illustreren.

Er zijn minpunten. Observatie is -uitsluitend wegens gebrek aan personele capaciteit binnen de Onderzoeksgroep Zorgvernieuwing- niet door onszelf toegepast, welke methode naast documentstudie en focused interviews belangrijk is bij exploratie. De betrouwbaarheid van de gebruikte instrumenten voor interviews laat te wensen over, ook al is dit probleem inherent aan de gevolgde methode. Hoewel de vragen van de studie zijn geformuleerd binnen het kader van de vragen van het onderzoek, kunnen wij niet zeggen dat de vraagstelling sinds de start van het onderzoek ongewijzigd is gebleven.

3.4 Dataverzameling gedurende het onderzoek

In toetsend onderzoek volgen op de ontwikkeling van een conceptueel model de processen van indicering en operationalisering. Indicering is de benoeming van empirisch waarneembare verschijnselen ('indicatoren') die een theoretische variabele

vertegenwoordigen (vgl. Segers, 1983)³⁰. Operationalisering wordt doorgaans omschreven als de formulering van instructies voor de indicatoren van variabelen. In deze instructies (ook wel 'operationele definities' genoemd) is aangegeven hoe de waarde van een variabele zal worden vastgesteld. Waarnemingsmethoden worden aangewezen en de onderzoeker krijgt een handgreep aangereikt om te kunnen vaststellen of onderzochte elementen bepaalde eigenschappen bezitten of niet. Operationele definities worden opgenomen in instrumenten voor dataverzameling (Segers, 1983).

Indicering en operationalisering, zoals hier omschreven, verhouden zich slecht met de interactionistische methodologie. Zij kunnen namelijk pas plaatsvinden nadat variabelen volledig zijn gespecificeerd. Zij vereisen 'definitieve concepts', terwijl Blumer juist het 'sensitizing' karakter van begrippen benadrukt.

Dit laat onverlet dat ook bij exploratie tussen concepten en dataverzameling een verbinding kan worden gelegd. In het onderzoek vormden de door ons gehanteerde 'sensitizing concepts' de basis voor instrumenten voor dataverzameling. Uitgaande van deze concepten zijn gedurende het onderzoek steeds onderwerpen ('topics'; Yin, 1989) benoemd waarover gegevens moesten worden verzameld. Deze onderwerpen werden opgenomen in instrumenten waarmee wij de empirie tegemoet traden, zoals themalijsten voor vraaggesprekken. Wanneer wij het in het kader van onze 'explanation building' het conceptueel raamwerk veranderden, dan veranderden wij vervolgens ook de onderwerpen en aansluitend de instrumenten voor dataverzameling.

Wij hanteerden geen operationele definities, zoals hierboven omschreven. Een uitzondering waren de schriftelijke enquêtes die wij hebben georganiseerd (zie par. 3.4.1). De daarbij gebruikte instrumenten bestaan voornamelijk uit operationele definities en passen niet in de interactionistische methodologie. Daarom zijn de enquêtegegevens in de onderhavige studie niet gebruikt.

3.4.1 Methoden en instrumenten voor dataverzameling

Gedurende het onderzoek zijn op meerdere momenten instrumenten voor dataverzameling vervaardigd en vond een aantal veldwerkronden plaats.

Overzicht 3.3 vat de dataverzameling samen. Vermeld zijn de gehanteerde instrumenten en de methode waartoe zij behoren; een omschrijving van de instrumenten; de veldwerkperiode, de respondenten en response. In de laatste kolom is steeds aangegeven of de gegevens voor de onderhavige studie zijn gebruikt. Het overzicht bevat 11 instrumenten. Het zou te ver voeren hier een exemplaar van al deze instrumenten op te nemen. De bijlage 'Instrumenten voor dataverzameling' bevat een aantal onderdelen van verschillende instrumenten.

Voor de verzameling van documenten is, zoals gezegd, geen afzonderlijk instrument gehanteerd. Deze methode is in Overzicht 3.3. daarom niet vermeld. Documenten werden meestal verstrekt door de projectleiders. De onderzoekers stonden op de verzendlijst voor documenten die aan de orde kwamen tijdens vergaderingen van de strategische top van de projectorganisaties. Daardoor ontvingen wij exemplaren van dezelfde documenten als de projectparticipanten. Periodiek werd

30 Swanborn (1987, p.167) noemt een indicator een deelinstrumentje, een item in een meetinstrument. Hij schakelt indicator en operationele definitie dus gelijk. Segers (1983) doet dit nu eens wél (p.134) en dan weer niet (p.133).

gecontroleerd of alle vergaderstukken waren ontvangen, die in de agenda van vergaderingen werden genoemd. Was dit niet het geval, dan werd de projectleider gevraagd ontbrekende documenten na te zenden. Dit gebeurde doorgaans ook.

Bij de ontwikkeling van instrumenten zijn zelden vragen uit bestaande instrumenten overgenomen. De ontwikkeling vond plaats na raadpleging van literatuur over de onderwerpen die voor het onderzoek belangrijk waren.

3.4.2 'Fit' tussen latere concepten en eerder verzamelde data

Hoewel het opstellen van het conceptueel raamwerk van deze studie deel uitmaakt van het conceptualiseringsproces dat bij de start van het onderzoek is ingezet, komen de concepten uit onderzoek en studie niet helemaal overeen (zie Overzicht 3.1).

Gevolg zou kunnen zijn dat tussen latere concepten en eerder verzamelde data niet altijd sprake is van een 'fit'. In toetsend onderzoek zou hier een validiteitsprobleem bestaan ('meet ik wat ik wil meten?'). In ons explorerend onderzoek echter niet. Door het gebruik van 'sensitizing concepts' als richtinggevers bij het veldwerk en door verzameling van gegevens met behulp van gespreksthema's, open vragen et cetera, zijn de data noch specifiek gekoppeld aan een afgebakend begrip, noch aan afzonderlijke dimensies daarvan. Dit geldt eens te meer voor de gegevens in de verzamelde documenten.

Wij hebben de beschikbare gegevens onderzocht en willen het volgende benadrukken. Gegevens zijn niet terzijde geschoven wanneer wij vaststelden dat hun kenmerken niet konden worden verenigd met de inhoud van het conceptueel raamwerk. Hadden wij dit wel gedaan, dan was een onaanvaardbare vertekening van de inzichten opgetreden. Wij gingen anders te werk. Kwamen empirie en theorie niet overeen, dan stelden wij via iteraties het conceptueel raamwerk bij. Uit de verantwoording van de werkzaamheden tot dusverre moge duidelijk zijn dat deze werkwijze in overeenstemming is met de interactionistische methodologie. Niet alle facetten van het conceptueel raamwerk konden steeds volledig met de empirie worden vergeleken. Lacunes in de beschikbare gegevens komen op meerdere plaatsen nog aan de orde.

3.4.3 Bruikbaarheid van de verzamelde gegevens voor de studie

Het achterwege laten van observaties gedurende ons onderzoek lijkt in eerste instantie een probleem te zijn. Observatie is namelijk de methode bij uitstek voor het waarnemen van interacties tussen actoren (zie Segers, 1983). Interacties waren in het onderzoek en de studie belangrijke verschijnselen.

De door ons toegepaste combinatie van drie methoden van dataverzameling beschouwen wij als een oplossing van dit probleem. Onderdeel van de documenten die wij hebben verzameld, zijn notulen van vergaderingen binnen netwerken. De meeste zijn meer dan besluitenlijsten. In het grootste deel wordt verslag gedaan van interacties en andere zaken die voor deze studie van belang zijn. De notulen werden tijdens een volgende vergadering besproken en -al dan niet na tekstuele wijziging- door de participanten vastgesteld. De weergave van verschijnselen werd door de betrokkenen zelf gecontroleerd.

Overzicht 3.3 Dataverzameling gedurende het onderzoek

Naam instrument voor dataverzameling (methode)	Omschrijving	Veldwerk-periode	Respondenten (aantal)	Response perc. (aantal)	Data gebruikt in studie
1 'Handleiding voor het structureren van innovatie-projecten zorgaanbod' (registratie)	Op basis van documenten en van gesprekken tussen projectleiders en leden van de Onderzoeksgroep Zorgvernieuwing is een projectbeschrijving gemaakt volgens de structuur van de handleiding. Het resultaat is ter becommentariëring naar de projectleiders gestuurd. Hun commentaar is vervolgens verwerkt.	jan-dec 1990	Projectleiders (12)	100% (12)	nee
2 'Registratieformulieren mei/juni 1990' (registratie)	Het instrument bestaat uit open vragen en is ter invulling naar de projectleiders verzonden.	jun-dec 1990	Projectleiders (12)	100% (12)	ja
3 'Enquête participanten najaar 1990' (schriftelijke enquête)	Het instrument bevat naast open vragen veelal gesloten vragen. Het is ter invulling verzonden naar de directeuren van instellingen die formeel op de participantenlijst van de projecten stonden.	okt-dec 1990	Directeuren participerende instellingen (125)	84% (105)	nee
4 'Themalist interviews directeuren gezinszorg en kruiswerk najaar 1990' (focused interviews)	Het instrument bevat uitsluitend open vragen en is gebruikt tijdens open interviews. Bij de vragen zijn met behulp van sleutelwoorden relevante onderwerpen genoteerd. Deze sleutelwoorden stelden de interviewer in staat te bepalen of tijdens het interview de belangrijkste thema's aan de orde kwamen. Elk interview is gevoerd door een lid van de Onderzoeksgroep Zorgvernieuwing.	sep-nov 1990	Directeuren gezinszorg en kruiswerk (25)	100% (25)	ja
5 'Themalist interviews projectleiders najaar 1990' (focused interviews)	Zie omschrijving bij instrument 4	sep-nov 1990	Projectleiders (11*)	100% (11*)	ja

Overzicht 3.3 Dataverzameling gedurende het onderzoek (vervolg)

Naam instrument voor dataverzameling (methode)	Omschrijving	Veldwerkperiode	Respondenten (aantal)	Response perc. (aantal)	Data gebruikt in studie
6 'Voortgangsregistratie projecten periode najaar 1990 - 14 oktober 1991' (registratie)	Het instrument is naar de projectleiders gezonden. Het bevat een aantal formulieren met een vaste structuur: rijen en kolommen waarin de projectleiders over in de kolommen aangegeven onderwerpen gegevens dienden in te vullen.	okt-dec 1991	Projectleiders (12)	100% (12)	ja
7 'Vragenlijst interviews projectleiders najaar 1991' (focused interviews)	Zie omschrijving bij instrument 5.	nov 1991	Projectleiders (12)	100% (12)	ja
8 'Voortgangsregistratie projecten najaar 1992' (registratie)	Zie omschrijving bij instrument 6.	okt 1992 - jan 1993	Projectleiders (12)	100% (12)	ja
9 'Themalijst interviews projectleiders najaar 1992' (focused interviews)	Zie omschrijving bij instrument 5.	nov 1992 - jan 1993	Projectleiders (12)	100% (12)	ja
10 'Enquête participanten najaar 1992' (schriftelijke enquête)	Zie omschrijving bij instrument 3.	nov 1992 - jan 1993	Directeuren participerende instellingen (114)	71% (81)	nee
11 'Enquête hulpverleners januari 1993' (schriftelijke enquête)	Het instrument bevat naast open vragen veelal gesloten vragen. Het is ter invulling verzonden naar hulpverleners en naar personen met overzicht over de organisatie van de gehele zorgverlening.	jan-mrt 1993	Hulpverleners en algemene coördinatoren (170)	73% (124)	nee

* Tijdens genoemde veldwerkperiode fungeerde één respondent tijdelijk als projectleider van twee projecten.

Verder beschikken wij over evaluatierapporten van processen en gebeurtenissen binnen netwerken, door leden van de netwerken zelf geschreven. Onder hen waren de personen (projectleiders) die door hun positie in de netwerken de gebeurtenissen op alle niveaus van de netwerken konden aanschouwen. In de genoemde evaluatierapporten zijn dergelijke aangelegenheden, zoals interacties, meermaals weergegeven. Wij hebben dus niet zelf geobserveerd, maar hebben gebruik gemaakt van schriftelijke verslagen van observaties door derden. Via hen konden wij waarnemen. Zij waren onze ogen en oren.

Hoe bruikbaar de verzamelde documenten op zichzelf ook mogen zijn, gebruik daarvan alleen achtten wij niet toereikend om het gewenste inzicht te krijgen. Daarom hebben wij tevens gegevens benut uit interviews met sleutelpersonen. Tijdens deze interviews is bijvoorbeeld ingegaan op de interacties tussen leden van de netwerken.

Wellicht zijn dergelijke interviews minder dan observaties geschikt voor het vastleggen van interacties. Ze zijn daarvoor echter niet ongeschikt (Segers, 1983). In de registratieformulieren die wij meerdere malen ter invulling naar de projectleiders hebben verzonden, kwamen onderwerpen zoals interacties eveneens aan de orde.

Gebruik van gegevens over observaties door de projectparticipanten zelf had een voordeel, dat in het licht van onze methodologie van belang is. De drie beschreven bronnen zijn verzamelingen uitspraken van de betrokken actoren (zie ook par. 3.5.1). De observaties die door deze uitspraken worden weergegeven betreffen niet alleen feitelijke beschrijvingen van bijvoorbeeld interacties, maar ook beoordelingen daarvan. Met andere woorden, de uitspraken reflecteren de betekenis die verschijnselen voor de actoren zelf hadden. Wij kregen aldus inzicht in de intermediair tussen verschijnselen en handelingen (zie par. 3.2.3). Niet in alle gevallen overigens waren gegevens beschikbaar om de betekenissen voor de actoren op te sporen. Wij gaven als onderzoekers dan zelf betekenis. In de navolgende hoofdstukken is beargumenteerd in hoeverre wij de door ons gegeven betekenis toepasselijk achten.

De uitspraken van de actoren waren tenslotte ook van belang om de aard van routines van actoren te kunnen bepalen. Routines -een van de kernverschijnselen in onze studie- worden zichtbaar in handelingen (vgl. Schein, 1988; Peterson, 1985; Blumer, 1969; Glaser en Strauss, 1967³¹). De weergave van handelingen en interacties in de reeds besproken uitspraken, gaf ons dus gelegenheid routines van de bestudeerde actoren te identificeren. Tot handelingen behoort ook het gebruik van taal zelf (taalhandelingen ofwel 'speech acts'; zie Austin, 1976). Uitspraken die werden gedaan tijdens vergaderingen en interviews, waarin actoren bijvoorbeeld situaties beoordeelden, verschaften -naast een beeld van betekenissen- ook inzicht in routines. Uitspraken die handelingen en interacties beschrijven en uitspraken als handelingen zelf, boden ons een tweeledige mogelijkheid de routines van actoren in kaart te brengen.

3.5 Gebruikte analysetechnieken

Aan alle analyses die wij voor deze studie hebben uitgevoerd, ligt de techniek van de 'time-series analysis' ten grondslag. Opdat de techniek kon worden toegepast moesten de data over het project itz worden verwerkt tot analyseerbare eenheden. Dit hebben wij gedaan met behulp van een techniek, ontleend aan Denzin (1989): 'bracketing'. Ten behoeve van de plausibiliteit van theoretische uitspraken hebben wij de 'replication'-techniek gehanteerd. In het navolgende bespreken wij deze analysetechnieken.

Als hulpmiddel bij de analyse van de gegevens diende een aantal schema's. Zij boden ons een ordeningskader voor de grote hoeveelheid gegevens waarover wij beschikken, alsmede een controlemiddel voor onze redeneringen. Deze schema's worden, in de vorm van figuren, in par. 3.6 gepresenteerd.

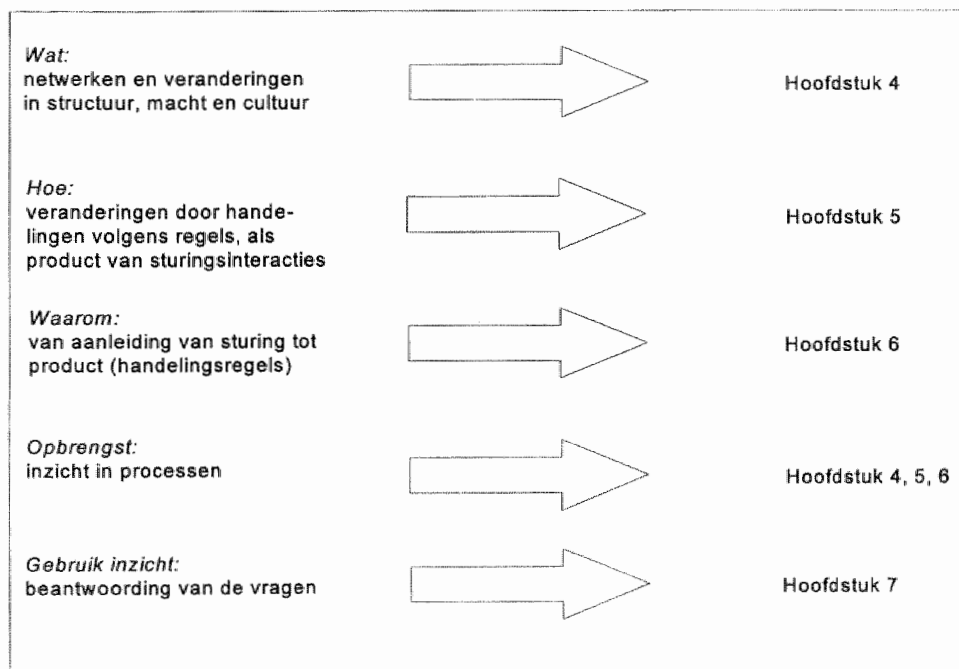
Schema 3.1 toont, geordend naar de vragen van onze studie, de vindplaatsen van de bevindingen naar aanleiding van de analyses.

31 Volgens Glaser en Strauss (1967) bijvoorbeeld kunnen normen en waarden worden afgeleid uit interacties van groepsleden met elkaar en met anderen. Normen en waarden zijn onderdelen van cultuur. Cultuur en routines zijn in deze studie synoniemen (zie par. 2.5.2.1).

In hoofdstuk 4 worden de veranderingen met betrekking tot netwerken beschreven in termen van structuur, macht en cultuur ('wat'-vraag; zie par. 3.3.2). In hoofdstuk 5 beschrijven wij hoe de veranderingen gebeurden, via handelingen volgens de regels die gedurende sturingsinteracties zijn ontstaan ('hoe'-vraag). Daarmee wordt de eerste aanzet gedaan tot de verklaring van verschijnselen.

In hoofdstuk 6 belichten wij de aanleiding tot sturing en gaan wij dieper in op de sturing door actoren. De bespreking reikt tot aan het product van sturing (handelingsregels). De verklaring wordt verder opgebouwd ('waarom'-vragen). Het inzicht dat resulteerde uit de analyse van de 'brackets' is in hoofdstuk 7 gebruikt voor de beantwoording van de vragen uit de probleemstelling.

Door middel van Wordperfect (versie 6.1) hebben wij de te analyseren data verwerkt en in overzichten ingedeeld. Gebruik van computerprogrammatuur voor de analyse van kwantitatieve of kwalitatieve gegevens, zoals SPSS en Kwalitan, kwam niet in aanmerking. Dergelijke programmatuur zou alleen zijn gebruikt om data te ordenen en in te delen. Wij konden met Word Perfect op eenvoudige wijze hetzelfde doen.



Schema 3.1

Totaaloverzicht: analyses en de vindplaats van bevindingen

3.5.1 'Bracketing'

De techniek van 'bracketing' (Denzin, 1989), die wij aanstonds illustreren, wordt toegepast bij de analyse van uitspraken in teksten en verhalen (zoals persoonlijke getuigenissen van actoren), die inzicht geven in verschijnselen. Teksten of verhalen worden uiteengehaald, van de onderdelen (uitspraken) wordt de betekenis bepaald, bij voorkeur de betekenis voor de actor in kwestie. Vervolgens wordt nagegaan welke kenmerken van het bestudeerde verschijnsel de betekenissen weergeven. Samenvoeging van 'brackets' tot een verzameling en schikking van de 'brackets' daarbinnen (door Denzin aangeduid als 'construction') levert tenslotte een totaalbeeld op van het verschijnsel. Dit beeld wordt door de onderzoeker beschreven.

De gegevens in onze databestanden zijn -met uitzondering van een aantal tekeningen (organogrammen)- uitspraken in teksten: schriftelijke weergaven van vraaggesprekken, registratieformulieren die door bestudeerde actoren zijn ingevuld, documenten zoals vergadernotulen, beleidsplannen en protocollen. Ten aanzien van de handelingsregels bijvoorbeeld hebben wij de beschikking over schriftelijke voorstellen voor de organisatie van betrekkingen tussen actoren (schriftelijke regels), alsmede over regels die tijdens vergaderingen zijn uitgesproken en in notulen zijn vastgelegd (mondelinge regels, op schrift gesteld). Om de gegevens uit al deze teksten geschikt te maken voor analyse hebben wij de bracketing-techniek toegepast.

Bestuurd vanuit onze concepten hebben wij de verzameling data uiteengehaald. Wij hebben de resulterende data-eenheden ingedeeld naar de verschijnselen die wij met behulp van het conceptueel raamwerk bestudeerden³². Aan concepten zoals 'afhankelijkheidsrelaties' konden wij aldus empirisch inhoud geven. De verschijnselen die met dit concept werden aangeduid, konden met hun variëteit in de sociale werkelijkheid zichtbaar worden gemaakt. De eenheden die tijdens de uiteenrafeling ontstonden, zijn 'brackets'. Dit konden individuele uitspraken zijn, maar ook een aantal uitspraken bijeen. In een aantal gevallen vonden wij het nodig de inhoud van omvangrijke 'brackets' compact weer te geven. Daartoe hebben wij samenvattingen gemaakt. In de terminologie van Denzin (1989) hebben wij in die gevallen 'thin descriptions' vervaardigd van 'thick descriptions'.

Overzicht 3.4 bevat, ingedeeld bij de concepten uit Overzicht 2.2, een korte aanduiding van de data waarop wij de 'bracketing' techniek hebben toegepast. Om inzage te bieden in de manier waarop wij bij de analyses te werk zijn gegaan, is in Overzicht 3.5 een illustratie opgenomen van de resultaten van de uiteenrafeling van gegevens. De illustratie heeft betrekking op de case van de psychogeriatrische patiënten (pg-patiënten) die in hoofdstuk 6 wordt beschreven. In het overzicht zijn uitspraken van actoren als 'brackets' ingedeeld bij de categorieën these, antithese en synthese. Aangegeven is de vergadering tijdens welke de uitspraken zijn gedaan (netwerk en datum), het kader van de uitspraken en de gegevensbron ('D' verwijst naar de databron -zie bijlagen- 'documenten'). De opmerkingen die wij gedurende de analyses hebben gemaakt, zijn in cursief weergegeven.

32 De inzichten die deze werkwijze opleverde, werden zo nodig gebruikt om het conceptueel raamwerk aan te scherpen, waarna eventueel herindeling van de data plaatsvond.

3.5.2 'Time-series analysis'

'Time-series analysis' (Yin, 1989) houdt in dat analyseerbare data-eenheden ('brackets', ingedeeld bij concepten) in een chronologische volgorde worden geplaatst, om bestudering van opeenvolgende gebeurtenissen en verschijnselen in de tijd mogelijk te maken. In Overzicht 3.5 is deze werkwijze voor de case van de psychogeriatrische patiënten herkenbaar.

Met behulp van de genoemde techniek hebben wij de basis gelegd voor de beantwoording van de 'wat', 'hoe' en 'waarom'-vragen (zie par. 3.3.2). Een voorbeeld is de werkwijze voor hoofdstuk 4. Wij belichten daarin twee opeenvolgingen van gebeurtenissen. In beide gaat het om processen van vervlechting en ontvlechting van samenwerkingsrelaties. De eerste opeenvolging betreft de opkomst en opheffing van netwerken met hun handelingsregels. De tweede heeft betrekking op de ontwikkeling, invoering en teniet verklaring van modellen voor de organisatie van de hulpverlening. Elk model bestond uit een verzameling handelingsregels die voor de organisatie van de hulpverlening moesten worden gebruikt.

3.5.3 'Replication'

Om daadwerkelijk te kunnen begrijpen waarom verschijnselen zich voordoen, moet de onderzoeker -in navolging van Blumer (1969)- ervan uitgaan dat niet een verschijnsel op zichzelf van belang is voor de verklaring van handelingen, maar de betekenis daarvan voor de actor. Vervolgens moet hij laten zien dat die betekenis aanleiding is geweest voor de handelingen.

Of de betekenis een actor er daadwerkelijk toe heeft aangezet op een bepaalde manier te handelen, kon in de studie niet worden vastgesteld. Hume's uitspraak dat een verband tussen oorzaak en gevolg niet empirisch waarneembaar is (zie Segers en Hagens, 1980), is hier zeker van toepassing. Datgene wat zich in het hoofd van de actoren afspeelt, is de black box van deze studie. Blumer's stelling is in ons geval derhalve een assumptie.

Om toch inzicht te kunnen krijgen in de relatie tussen betekenissen en handelingen zijn wij de analyses gestart met de volgende redenering over de relatie tussen oorzaken en gevolg. De onderzoeker moet aantonen dat hij waarnam dat het verschijnsel X (in zijn interpretatie de oorzaak van Y), in tijd gezien aan Y is vooraf gegaan. Gaat X niet vooraf aan Y, dan kan X niet de oorzaak zijn (Segers en Hagens, 1980).

Nu kan deze waarneming een incident zijn. Volgens Yin (1989) is in case studies een verklaring overtuigender, indien het veronderstelde patroon tussen X en Y dat in het ene geval empirisch is waargenomen, ook in andere gevallen wordt geconstateerd. Er is dan sprake van 'replication'. 'Replication' hebben wij allereerst nagestreefd bij het patroon tussen regels en handelingen (zie hoofdstuk 5). In essentie gaat het hier om een eerste aanzet tot verklaring van veranderingen in structuur, cultuur en macht vanuit handelingen door actoren ('hoe'-vraag). Vervolgens probeerden wij ook tot 'replication' te komen bij de verdieping van deze verklaring: het vraagstuk van de motivering tot handelen volgens de regels ('waarom'-vragen; zie hoofdstuk 6). Hoofdstuk 5 en 6 tonen dat van 'replication' daadwerkelijk sprake is geweest.

Overzicht 3.4 Concepten en de bijbehorende gegevens in de studie

Hoofd-concept	Concepten	Beschrijving van data waarin de verschijnselen zichtbaar zijn (primaat bij betekenissen voor de actoren)
Cultuur	Aard routines van actoren: a wel/niet gewenste regels, afhankelijkheids-relaties, handelingspatronen, individualiteit-collectiviteit b aanleiding tot sturing als resultaat van verschil tussen gepercipieerde en wenselijke situatie	a Afgeleid uit uitspraken tijdens interviews en in beleidsplannen, vergademotulen, brieven en dergelijke, waaruit blijkt welke handelingen et cetera actoren (on)wenselijk of (niet) geëigend vonden (voorstellen tot nieuwe organisatie van zorg reflecteren bijvoorbeeld de wensen (routines) van degene die het voorstel deed). Handelingen worden door regels geleid, gebruik van regels resulteert in relaties; uit de beoordeling door actoren van voorstellen voor regels leidde wij af welke relaties en handelingen zij wenselijk et cetera vonden. Zaken zoals overheersing van individualiteit ten opzichte van collectiviteit leidden wij bijvoorbeeld af uit uitspraken in notulen waaruit bleek dat een actor de wensen van de eigen instelling de voorrang gaf boven een gezamenlijk overeengekomen initiatief. a Routines zijn ook afgeleid uit de weergave in documenten van handelingen (routines kunnen worden opgenomen uit handelingen) zoals de wijze waarop men in de praktijk de organiseren van hulpverlening aan individuele patiënten gestalte gaf. b Afgeleid uit pogingen tot sturing (zie hierna) in de vorm van bijvoorbeeld een voorstel voor organisatorische veranderingen; uit de uitspraken in dergelijke voorstellen leidden wij af in hoeverre de door de actor gepercipieerde situatie verschilde van de door hem gewenste situatie.
Structuur	Aard afhankelijkheids-relaties tussen actoren: symbolisch-competitief, verflechting-ontflechting van samenwerkings-relaties	- Afgeleid uit de aard van de interacties (zie hierna); als wij de interacties tussen actoren bijvoorbeeld als samenwerking typeerden, dan noemden wij hun relatie 'symbolisch'. Verder gebruikten wij uitspraken van de projectleider en andere actoren tijdens vraaggesprekken en beschrijvingen in projectdocumenten, waarin de relaties werden getypeerd en werd aangegeven welke relaties ontstonden en weer werden afgebroken; in hun uitspraken gaven actoren hun percepties (betekenis) van de relaties weer.
	Aard (patroonsgewijze) handelingen van actoren, die resulteren in structuur: a samenwerking, coalitie, concurrentie, strijd b negotiated order	a Wij gebruikten weergaven in notulen van de wijze waarop actoren handelden. Als aanwijzing voor patroonsgewijze handelingen golden bijvoorbeeld periodieke vergaderingen van netwerken (actoren kwamen bijkens presentielijsten bijvoorbeeld volgens rooster bijeen, vergaderingen zelf verliepen volgens een vast patroon, weergegeven door de agenda). Verder gebruikten wij periodieke verslagen, zoals evaluatierapporten over de toepassing van nieuwe werkwijzen bij de hulpverlening. a Uit de weergave in notulen van handelingen hebben wij verder bijvoorbeeld afgeleid of actoren gezamenlijk tot de oprichting van netwerken kwamen; of actoren elkaars participatie in hulpverlening mogelijk maakten of niet, of zij elkaar ondersteuning toezegden of ontzegden; of actoren gezamenlijk optreden tegen anderen; wij gebruikten uitspraken waaruit blijkt dat meerdere actoren op het zelfde schaarse goed jacht maakten; verder gebruikten wij uitspraken van de projectleider en anderen tijdens interviews en in registraties over de aard van interacties. b Afgeleid uit de resultaten van besluitvorming zoals de oprichting van een stichting. Oprichting en aard van de stichting waren het resultaat van sturingsinteracties die in notulen zijn weergegeven (handelingen, leidend tot verflechting). Opheffing was eveneens het resultaat van sturingsinteracties (handelingen, leidend tot ontflechting).

Overzicht 3.4 Concepten en de bijbehorende gegevens in de studie (vervolg)

Hoofd-concept	Concepten	Beschrijving van data waarin de verschijnselen zichtbaar zijn (primaat bij betekenis voor de actoren)
Structuur	Aard posities van actoren, organen en configuraties	- Afgeleid uit omschrijvingen en weergave in registraties, zoals de tekening van een organogram, beschrijvingen van de projectorganisatie in een projectplan, omschrijvingen in statuten van de verhouding van het ene orgaan in de projectorganisatie ten opzichte van andere organen et cetera.
	Aard taken van actoren	- Zie posities.
	Aard bevoegdheden van actoren	- Zie posities.
	Aard functies van actoren	- Zie posities.
	Aard afhankelijkheidsrelaties tussen actoren: asymmetrisch	- Afgeleid uit uitspraken waaruit blijkt dat de ene actor een andere als dominant of ondergeschikt beschouwde; in dat geval spraken wij van een asymmetrische afhankelijkheidsrelatie; verder gebruikten wij uitspraken van de projectleider en anderen waarin zij de relaties typeerden; in deze uitspraken gaven zij hun percepties van de relaties weer.
Macht	Middelen van actoren:	
	a wel/ geen bezit, aard en behoefte	a Bezit en aard zijn afgeleid uit weergaven in brieven, beleidsnota's, subsidieregelingen et cetera: wie bezat of had toegang tot welke middelen? Behoeftte is afgeleid uit verzoeken van actoren aan anderen om middelen beschikbaar te stellen (wie verzocht om welke middelen?) en uit uitspraken waarin actoren aangaven dat zij bepaalde middelen nodig hadden.
	b centraliteit en substitueerbaarheid	b Afgeleid uit uitspraken waaruit blijkt in hoeverre actoren bepaalde bronnen belangrijk vonden en alternatieven percipieerden (een -fictief- voorbeeld is de uitspraak: 'zonder subsidie kunnen we geen intensieve thuiszorg leveren').
Sturing	Handelingsruimte van actoren	- Wij gebruikten uitspraken waaruit bijvoorbeeld blijkt of een actor al dan niet meende te kunnen handelen zoals hij wilde, alsmede uitspraken waaruit blijkt dat de ene actor van de andere al dan niet gelegenheid kreeg te doen wat hij wilde.
	Aard sturingsinteracties van actoren: pogingen tot sturing over en weer door de actoren die nu eens bestuurder/verzorger waren en dan weer bestuurde/ontvanger, via these, antithese en synthese	- Wij gebruikten mondelinge en schriftelijke voorstellen (zoals een concept-protocol voor de organisatie van de hulpverlening) voor nieuwe regels, geformuleerd door de ene actor en gericht aan andere actoren in het netwerk; wij zochten in notulen naar de weergave van besprekingen, onderhandelingen, discussies en argumentatie waarin de ene actor (bestuurder-verzorger) de andere (bestuurde-ontvanger) trachtte te overreden en waarin de actoren over en weer uitspraken deden over hetgeen volgens hen wel of niet moest gebeuren.

Overzicht 3.4 Concepten en de bijbehorende gegevens in de studie (vervolg)

Hoofdkoncept	Concepten	Beschrijving van data waarin de verschijnselen zichtbaar zijn (primaat bij betekenissen voor de actoren)
Sturing	Aard stuursignalen	- Wij bekeken bijvoorbeeld uitingen (in brieven, mondelinge uitspraken en dergelijke) van voornemens om geld te verschaffen voor de hulpverlening en van de daaraan verbonden voorwaarden; wij bekeken uitgesproken oordelen van actoren over voorgestelde regels et cetera.
	Sturingsvormen: juridische, economische, organisatorische en communicatieve sturing op basis van middelen	- Wij bestudeerden uitspraken waaruit bijvoorbeeld blijkt dat een actor geldelijke middelen beschikbaar stelde, wettelijke regels gebruikte, verwees naar in statuten vastgelegde bevoegdheden of argumenten aandroeg met als oogmerk anderen te laten doen wat hij wilde.
Regels	Extern ontwikkelde handelingsregels: a aard b gebruik	a Afgeleid uit de weergave in projectdocumenten van wettelijke regelingen en beleidsbrieven van de rijksoverheid voor de zorgsector, zoals de subsidieregeling intensieve thuiszorg; uit voorwaarden die in bijvoorbeeld brieven zijn vermeld (wat wel/niet te doen om subsidie te krijgen) voor de opname van het project in het Programma van WVC, en dergelijk. b Wij hebben uitspraken bestudeerd waaruit blijkt dat regels al dan niet zijn toegepast (bijvoorbeeld: de weergave in de notulen van de constatering door deelnemers dat de verzekeraar in het kader van de subsidieregeling intensieve thuiszorg geldelijke middelen voor zorg verstrekke).
	Interne handelingsregels: a aard b ontwikkeling c gebruik	a Wij gebruikten de weergave in vergademotulen en voorstellen et cetera van regels die door middel van besluiten geldig werden verklaard voor bijvoorbeeld de organisatie van de hulpverlening. b Afgeleid uit opeenvolgende besprekingen (weergegeven in notulen) van voorstellen voor regels die vervolgens tijdens/na besprekingen werden aangepast en die door besluiten van de actoren geldig werden verklaard. c Afgeleid uit rapportages waaruit blijkt of actoren bijvoorbeeld handelden volgens de regels waartoe was besloten; verder vergeleken wij handelingen zoals weergegeven in notulen en rapporten, met ingevoerde regels.

Overzicht 3.5 Voorbeeld van de resultaten van toepassing van de bracketing-techniek: case van de psychogeriatrische patiënten

Datum vergadering (doc.) en naam netwerkw	Uitspraken			Opmerkingen van de onderzoeker
	Kader uitspraken en stuurder (these)	Bespreking (antithese)	Besluit (synthese)	
Projectgroep 25.1.1990 (D10)	Kader: agendapunt 4b, financiering aanvullende zorg. Stuurder: verzekeraar: 'het aantal doelgroepen dient zo snel mogelijk te worden uitgebreid met pg-patiënten'	n.v.t.	n.v.t.	Het directorium neemt geen besluit conform het standpunt/de wens van de verzekeraar
Projectgroep 21.3.1990 (D29)	Kader: agendapunt 9, instelling van werkgroep Stuurder: de projectleider stelt voor de werkgroep werkwijze in te stellen, die de werkwijze van het bureau intensieve thuiszorg moet verduidelijken	Wordt informatie verstrekt over de regeling voor intensieve thuiszorg bij pg-problematiek en over de werkwijze bij hulp aan pg-patiënten in Amsterdam	n.v.t.	
Directorium 25.7.1990 (D63)	Kader: agendapunt 5, gang van zaken bij het bureau itz; rapportage van het bureau itz door de projectmanager (D60) Stuurder: de verzekeraar zegt in overleg te zijn over uitbreiding van de projectdoelgroepen en dat hierover een notitie verschijnt	Kruiswerk: pg-patiënten moeten ook in ogenschouw worden genomen: zij vallen tussen wal en schip. De verzekeraar zegt een mogelijkheid te zoeken deze categorie als doelgroep toe te voegen	Het directorium besluit dat terminale patiënten momenteel de doelgroep blijven	Het directorium neemt geen besluit conform het standpunt van de verzekeraar Symbolisch: kruiswerk-verzekeraar
Directorium 12.9.1990 (D70)	Kader: agendapunt 3, overzicht van aandachtspunten voor het directorium; een document van de projectleider met aandachtspunten voor het directorium (D67) Stuurder: wordt gezegd dat intensieve thuiszorg zich allereerst moet richten op terminale en pg-patiënten; daarvoor moeten criteria worden opgesteld	De projectleider acht uitbreiding van de doelgroepen mogelijk en noemt onder andere zwangere vrouwen. De verzekeraar is het oneens met toevoeging van zulke groepen. Wordt voorgesteld de werkgroep uitbreiding aanbod intensieve thuiszorg op te richten	Wordt besloten de werkgroep op te richten (die zich moet buigen over verbreding van de doelgroep met pg-patiënten)	Het besluit is in overeenstemming met het streven dat de verzekeraar op 25.7.1990 uitte Competitief: projectleider versus verzekeraar

Geheel conform het gestelde in par. 2.2.2 gingen wij niet uit van een stimulus-response schema waarin X rechtstreeks leidt tot Y (in dit geval handelingen), maar een schema waarin X eerst door de actor moet worden waargenomen en van betekenis moet worden voorzien, op basis van welke betekenis de actor vervolgens handelt.

3.5.3.1 *Regels en handelingen: 'kleinere' cases*

Handelingsregels zijn bedoeld om bij het handelen te worden gebruikt, zo leerde ons de literatuur. Regels die worden gebruikt, geleiden het handelen. Tijdens een eerste, globale inspectie van de gegevens kregen wij de indruk dat regels inderdaad handelingen geleidden. Wij besloten de gegevens systematischer te analyseren om te zien in hoeverre deze veronderstelling juist was. Omdat sturingsinteracties ook handelingen zijn, bezagen wij of bij sturing eveneens regels werden gebruikt. Elke invoering van een regel of verzameling regels is te beschouwen als een case, met behulp waarvan 'replication' kan worden nagestreefd.

Gedurende de analyses onderzochten wij of de invoering van een regel (X), zoals een opdracht, in tijd bezien vooraf ging aan handelingen (Y) waarop de regel betrekking had. Was dit niet het geval, dan was het maar de vraag of de regel bij het handelen was gebruikt. Als aanwijzingen voor gebeurtenis X gebruikten wij besluiten over de invoering van regels in vergadernotulen. Een voorbeeld is het besluit een netwerk op te richten. Dit besluit houdt een opdracht in. Als aanwijzingen voor gebeurtenis Y in dit voorbeeld gebruikten wij documenten waarin de datum was vermeld waarop het netwerk voor het eerst bijeen kwam. Deze en andere handelingen, zoals weergegeven in bijvoorbeeld vergadernotulen, vergeleken wij steeds met de betekenis van de ingevoerde regels. Kwamen handelingen Y en de betekenis van regel X overeen en ging X in tijd vooraf aan Y, dan was dit een eerste aanwijzing dat volgens de regels werd gehandeld.

Daarmee is nog niet gezegd dat de regels daadwerkelijk werden gebruikt. Wellicht waren de actoren niet op de hoogte van de regels en berustte de overeenstemming tussen regels en handelingen op toeval. Als wij konden vaststellen dat actoren, die conform de betekenis van regel X handelden, voorafgaand aan de handelingen Y op de hoogte waren van de regel, dan was de uitspraak plausibeler dat de regel het handelen had geleid³³.

3.5.3.2 *Motivering tot handelen volgens regels: 'grottere' cases*

In hoofdstuk 5 wordt duidelijk dat het veronderstelde patroon tussen (de betekenis van) regels en daarop volgende handelingen niet in elke case werd aangetroffen. Soms werd regel X niet gevolgd door handelingen Y conform de regel. Soms vond Y al plaats voordat X was ingevoerd en gaf X enkel de gevestigde praktijk weer. Niettemin, in de meeste gevallen werd het veronderstelde patroon tussen X en Y waargenomen. In toetsend onderzoek zou een dergelijke bevinding geen aanleiding hoeven te zijn om

33 Voor de oprichting en vergaderingen van netwerken is deze redenering in elk geval plausibel. Van een aantal netwerken staat vast dat zij voor de eerste maal bijeen kwamen (Y) nadat was besloten tot oprichting (invoering van handelingsregel X). Daarna vergaderden zij volgens rooster (een verzameling handelingsregels) of kwamen zij weer bijeen nadat daarvoor tijdens de vergadering een afspraak was gemaakt. Deze handelingsregels stonden in de notulen en in de uitnodigingsbrieven voor vergaderingen die naar de leden werden verzonden. Zij konden derhalve op meerdere manieren van de regels kennis hebben genomen. Wij gaan ervan uit dat dit het geval was en geven daarvoor in het betreffende hoofdstuk argumenten. Het is verre van aannemelijk dat de actoren in de netwerken steeds bijeen waren gekomen op de data en tijden waarop de vergaderingen werden gehouden, wanneer dergelijke regels niet waren geformuleerd en aan hen waren medegedeeld.

een theoretische uitspraak over samenhang tussen X en Y als gefalsificeerd te beschouwen. Samenhang behoeft in de sociale wetenschappen niet perfect te zijn, maar mag een stochastisch karakter hebben. Het is in toetsend onderzoek niet noodzakelijk dat voor alle bestudeerde gevallen geldt dat Y zich voordoet wanneer vooraf van X sprake is (Segers en Hagenaars, 1980).

In bovenstaande bevindingen zagen wij weliswaar ondersteuning voor de theoretisch veronderstelde functie van regels voor handelingen en daaruit voortvloeiende veranderingen, maar wanneer wij met de analyses op dit punt waren gestopt, dan zouden onze bevindingen tekort hebben geschoten. Wij zouden de indruk kunnen wekken dat regels op zichzelf, als een stimulus, bepalend waren voor handelingen. Dat zou ten onrechte zijn. Regels zijn namelijk instrumenten, die moeten worden gebruikt. Wij stelden ons niet tevreden met de genoemde bevindingen alleen en zagen in de uitzonderingen op het beschreven patroon juist aanleiding tot verdere analyses. Wij wilden de achtergrond van het gebruik van regels belichten. Om het verloop van handelingen als motor van veranderingen daadwerkelijk te begrijpen, moesten wij niet blijven stilstaan bij het gebruik van regels op zichzelf.

Wij besloten derhalve niet na te gaan of bij afwijkingen op het patroon wellicht regels in het geding waren, die tot dan buiten beschouwing waren gebleven. Wij besloten na te gaan wat de actoren ertoe dréef regels al dan niet te gebruiken. Bepalend voor handelingen was, naar wij veronderstelden, niet de regel zelf, maar de motivatie van actoren om regels wel of niet te gebruiken. Voor verder inzicht moesten we zoeken naar de diepere betekenis van de handelingsregels voor de actoren. Het ging er om vast te stellen of de actoren wel of niet gemotiveerd waren de regels te gebruiken, tegen de achtergrond van de betekenis die de situatie -welke zou ontstaan bij gebruik van deze regels- voor hen had. Juist door dit onderdeel van de analyses konden wij recht doen aan het 'verstehend' karakter van interactionistisch onderzoek.

De ervaringen met het gebruik van regels, zoals beschreven in hoofdstuk 5, gaven aan dat wij voor de motivering in twee richtingen moesten zoeken. We hadden in een meerderheid van de gevallen geconstateerd dat werd gehandeld volgens regels die door een dominante actor waren ingevoerd. Dit was voor ons aanleiding de aandacht te richten op extrinsieke motivering (machtsverklaring). Echter, de dominante actoren die de regels hadden ingevoerd, handelden meestal conform de eigen regels. Het was niet logisch te stellen dat bij dit gebruik van de regels extrinsieke motivatie een rol speelde. In deze gevallen bleek dat de regels weergaven wat reeds de praktijk of de gewoonte was. Dit wees erop dat wij voor het achterhalen van de motivering tot gebruik van regels de aandacht ook moesten richten op de routineverklaring (intrinsieke motivatie).

Om het beoogde inzicht te verwerven selecteerden wij binnen het project itz drie cases (zie par. 3.6.3), die 'groter' ofwel veelomvattender waren³⁴ dan de cases uit de voorgaande subparagraaf. Uitgangspunt voor de cases was de situatie, waaronder asymmetrische afhankelijkheidsrelaties³⁵, zoals waargenomen door de betrokken actoren. In elke case gingen wij na of actoren gemotiveerd waren te handelen volgens de regels omdat zij dat moesten doen van een actor die zij -voorafgaand aan de betreffende handelingen- als dominante beschouwden (machtsverklaring), of omdat zij dat zelf wenselijk of noodzakelijk vonden (routineverklaring).

34 De beschrijving van de cases in hoofdstuk 6 zal dit aantonen.

35 Omdat in de relaties in deze studie altijd sprake is van machtsverschil, waren geen cases denkbaar zonder asymmetrische relatie tussen actoren.

Fig. 3.1 geeft de plaats van de beide verklaringen in de analyses weer. Door in de casebeschrijvingen het chronologisch verloop van sturingsinteracties te beschrijven vanaf de aanleiding voor sturing tot aan de resultaten (regels die bij het handelen moesten worden gebruikt), wordt de verklaring plausibel gemaakt die wij allengs voor de gebeurtenissen geven. Het patroon dat wij in de eerste case waarnamen trachtten wij met het oog op 'replication' vervolgens in de twee andere cases te ontdekken.

3.5.3.3 Beoordeling van de analyses vanuit interactionistisch perspectief

De analyse van het gebruik van regels was de eerste stap naar de daadwerkelijke interactionistische verklaring. Het was een noodzakelijke stap, ook in een interactionistische studie. Per slot van rekening zegt Blumer (1969) zelf dat actoren elkaar tijdens interacties voor het handelen aanwijzingen geven. Deze aanwijzingen hebben wij in par. 2.5.6 regels genoemd.

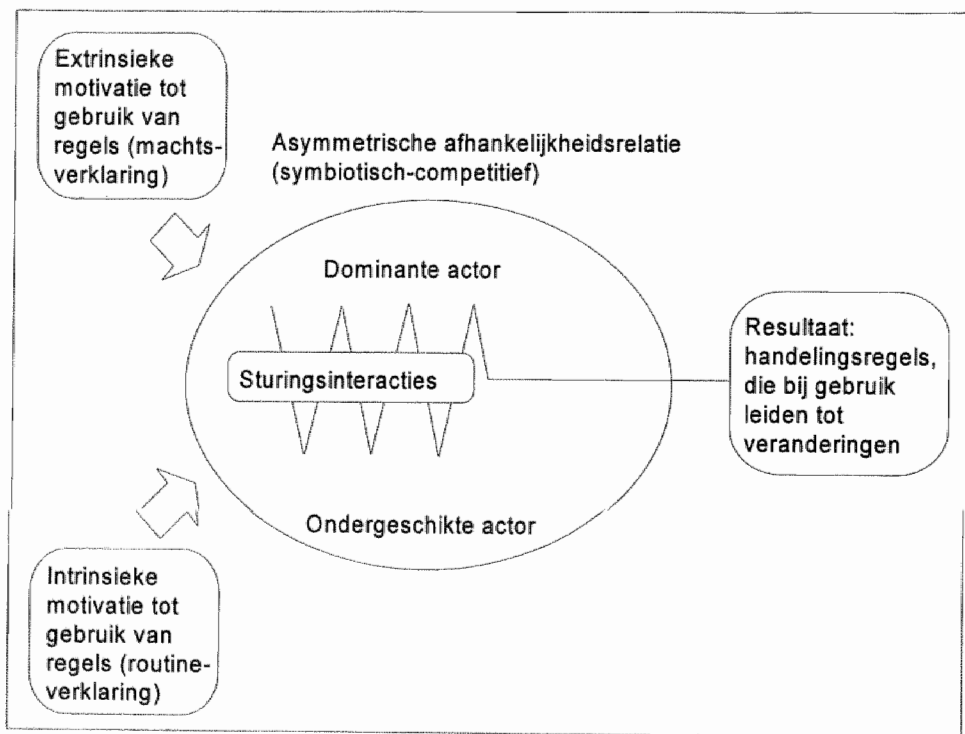


Fig. 3.1 Plaats van de machts- en routineverklaring in de analyses van de drie 'grotere' cases

De stap, hoe noodzakelijk ook, leidde op zichzelf echter onvoldoende tot verklaring. Want hoe belangrijk regels voor het verloop van handelingen en de daaruit voortvloeiende veranderingen ook zijn, een analyse alleen van de relatie tussen regel X en handelingen Y is niet toereikend om het handelen als motor daadwerkelijk te begrijpen. Dat 'betekenis' als intermediair tussen X en Y is toegevoegd, doet aan deze conclusie niets af. Voor meer inzicht moesten wij ons richten op de achtergrond van het

gebruik van regels. Dit gebeurde in de analyse van de drie grotere cases, de tweede en laatste stap naar verklaring.

Wanneer wij na de eerste stap waren gestopt, dan zouden de analyses alleen hebben laten zien dat de regels meestal werden gebruikt. Op zichzelf is dit een belangrijke ondersteuning van de uitspraken in hoofdstuk 2 over de relatie tussen regels en handelingen. Echter, wat de actor er daadwerkelijk toe had gebracht de regels al dan niet te gebruiken, zou dan versluiert zijn gebleven. Bovendien zouden wij wellicht de verdenking op ons hebben geladen dat wij, ondanks de toevoeging van betekenis als intermediair, bij de definitieve verklaring volgens een stimulus-response schema te werk waren gegaan. Wij zouden dan de indruk wekken dat wij bij de verklaring zijn uitgegaan van redeneringen zoals deze: 'in de perceptie van de actor zegt de regel dat hij handeling A moet verrichten, dus doet hij dat'. Dit zou de indruk wekken dat de regel -ondanks de toevoeging van 'betekenis'- alsnog als de stimulus zou moeten worden opgevat, waarop het handelen als rechtstreekse response volgt.

Het belang van de gevolgde werkwijze gedurende de eerste stap mag overigens niet worden onderschat. Wij hebben bijvoorbeeld getracht de mogelijkheid uit te sluiten dat een actor het verschijnsel 'regels' niet heeft waargenomen. 'Regels' bleven niet als een abstractie zweven boven of buiten de empirische werkelijkheid van de actoren. Zoals Blumer het heeft voorgeschreven, hebben wij de regels bestudeerd als een concreet verschijnsel, midden in de situatie waarin de actoren verkeerden. Aldus konden wij de regels veel dichterbij de actoren brengen dan mogelijk was geweest, indien wij alleen hadden gekeken naar samenhang tussen X en Y, volgens de regels van de statistiek³⁶.

3.6 Nadere toelichting op de uitgevoerde analyses

De 'time-series' analyses die wij hebben uitgevoerd om de wat-, hoe- en waarom-vragen te kunnen beantwoorden, worden hier per type vraag verder toegelicht.

3.6.1 Wat-vraag: netwerken en veranderingen in structuur, macht en cultuur

Voor de beantwoording van de 'wat'-vraag geven wij in hoofdstuk 4 op hoofdlijnen de ontwikkelingen weer met betrekking tot de netwerken en organisatiemodellen voor de zorgverlening als verzamelingen van handelingsregels. Wij beginnen daar met de beschrijving van veranderingen in structuur en macht en eindigen met de veranderingen in cultuur.

De veranderingen in structuur en macht hebben wij op de volgende manier inzichtelijk gemaakt. De perioden tussen de oprichting en opheffing van de netwerken,

36 Er was voor ons geen mogelijkheid de relatie tussen regels, betekenissen en handelingen op een andere manier in beeld te brengen dan wij hebben gedaan. Een wellicht beter alternatief - observaties door onszelf van alle situaties waarin regels werden ingevoerd en van de daaropvolgende handelingen - zou gedurende het onderzoek onuitvoerbaar zijn geweest. Zoals wij in par. 3.3.9 hebben gezegd liet de beschikbare personele capaciteit niet toe gedurende het onderzoek observaties te doen. Interviews, waarin na afloop van gebeurtenissen naar het gebruik van regels wordt gevraagd, houden al te zeer het risico in dat het handelen door de respondent achteraf wordt gerationaliseerd (zie Weick, 1969). Alternatieve, sociologische methoden zijn ons niet bekend. De gekozen werkwijze beschouwen wij als de 'next best option'.

alsmede tussen de invoering en teniet verklaring van de organisatiemodellen (vervlechting en ontvlechting) zijn met behulp van vierkanten op een tijdbalk aangeduid (zie Fig. 3.2). De linkerzijden van de vierkanten corresponderen met de oprichtings- of invoeringsdatum, de rechterzijden met de datum van opheffing of teniet verklaring. Deze data zijn vastgesteld met behulp van uitspraken ('brackets') in notulen van de vergaderingen.

De netwerken en de veranderingen daarin beschrijven wij met behulp van Mintzberg's (1979) configuraties. Deze zijn bruikbaar voor de bestudering van netwerken (zie Mur-Veeman en Tijssen, 1992). Fig. 3.3 toont de wijze waarop wij de netwerken als configuraties grafisch weergeven. Wij gingen na in hoeverre de kenmerken van de projectorganisatie, tot uiting komend in de 'brackets', overeenkomsten vertoonden met de configuratie-beschrijvingen van Mintzberg.

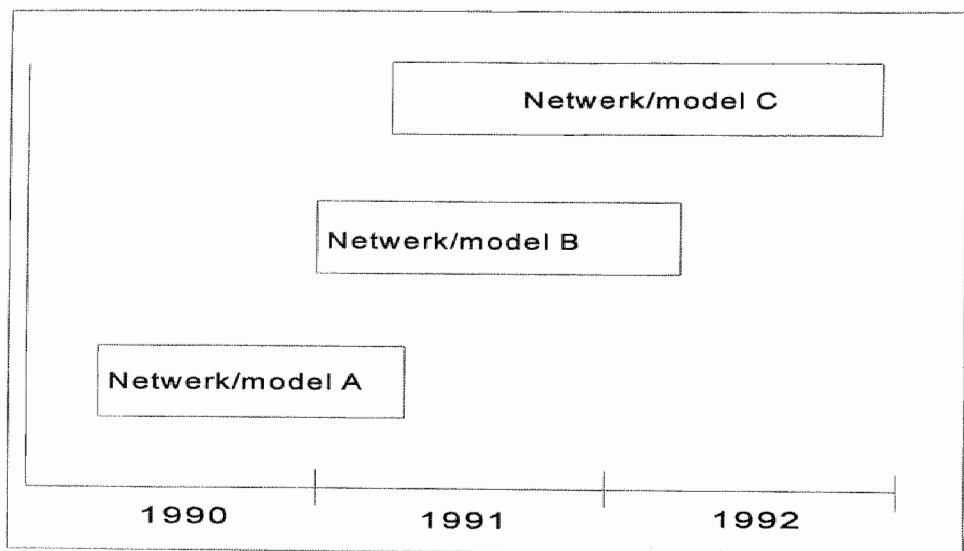


Fig. 3.2 Weergave van processen betreffende netwerken en organisatiemodellen voor de zorgverlening

Een soortgelijke werkwijze volgden wij bij de beschrijving van de organisatie-modellen voor de zorgverlening. Fig. 3.4 fungeerde daarbij als hulpmiddel. Wij gebruikten voor de beschrijving de volgende indeling in fasen van het primaire proces (Van Raak et al, 1993):

- aanmelding van zorgvragen;
- voorbereiding van de zorgverlening: intake, indicatiestelling, zorgtoewijzing, opstellen van een hulpplan;
- uitvoering van de zorgverlening;
- evaluatie van de zorgverlening.

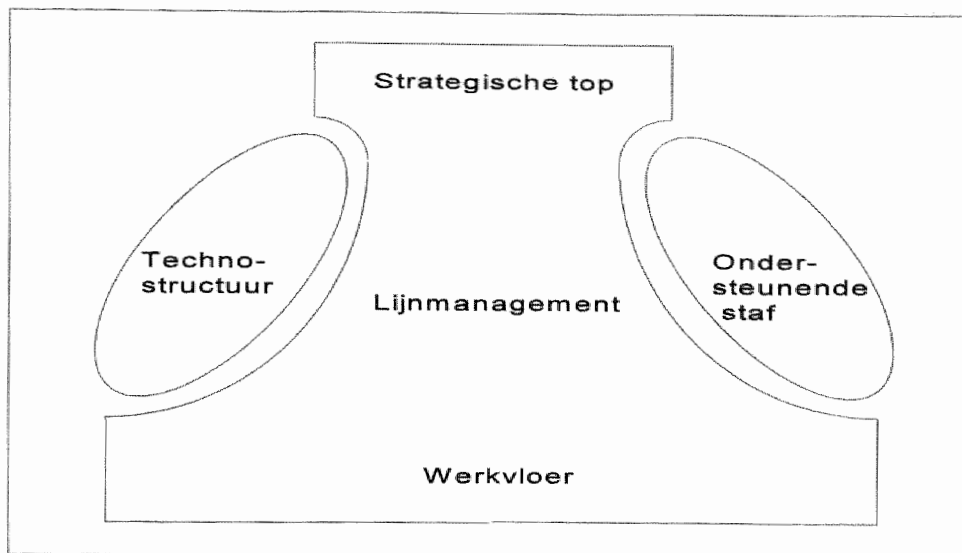


Fig. 3.3 Netwerken, weergegeven als configuraties volgens Mintzberg (1979)

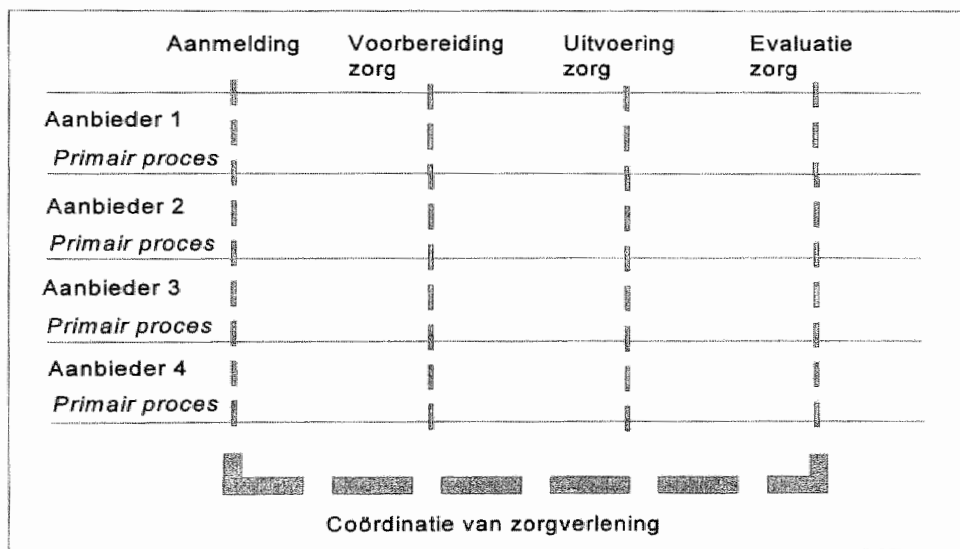


Fig. 3.4 Weergave van de organisatiemodellen voor zorgverlening aan de hand van vier fasen van het primaire proces

Ter ondersteuning van de beschrijving van veranderingen in cultuur (routines) maakten wij gebruik van Fig. 3.5. Aan de basis van de processen van vervlechting en ontvlechting ligt de verhouding tussen individualiteit en collectiviteit binnen de relaties tussen actoren (zie par. 2.5.3.3). In de 'brackets' zochten wij naar aanwijzingen voor deze verhouding.

3.6.2 Hoe-vraag: veranderingen door handelingen volgens regels, als product van sturingsinteracties

In hoofdstuk 5 gaat de aandacht uit naar sturingsinteracties tussen bestuurders en bestuurd, alsmede naar de producten van deze interacties (regels). Naar wij veronderstelden leidden deze producten bij gebruik tot de veranderingen, die in hoofdstuk 4 zijn beschreven.

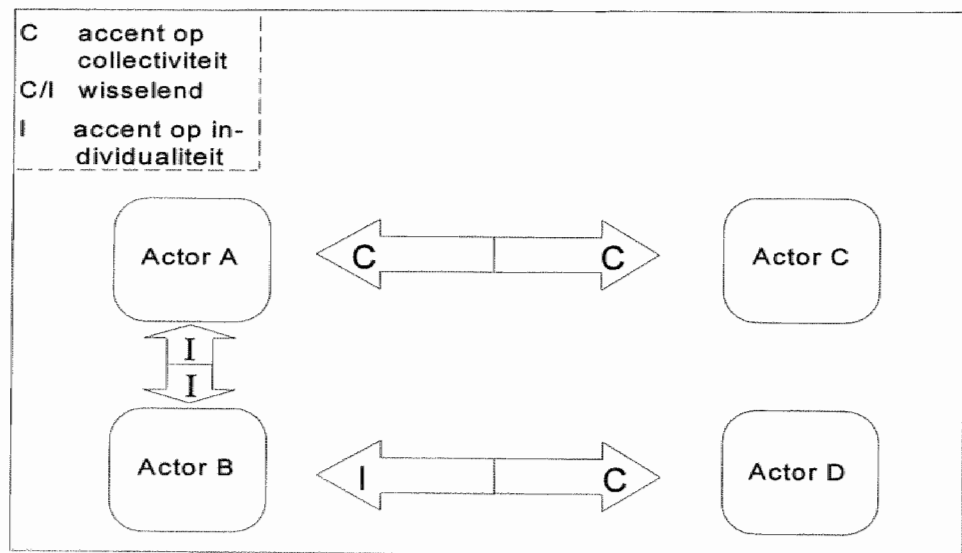


Fig. 3.5 Weergave van de verhouding tussen individualiteit en collectiviteit binnen relaties tussen actoren

De 'time-series' analyse die wij aangaande de sturingsinteracties hebben uitgevoerd, lichten wij toe aan de hand van het verschijnsel 'handelingsregels'. Zoals in hoofdstuk 5 nog blijkt werden regels, die uiteindelijk werden ingevoerd, gedurende het project itz geformuleerd door werkgroepen of individuele actoren. Zij legden hun *voorstellen* (these) voor aan degenen die over invoering moesten besluiten. Deze actoren gaven daarop een *reactie*: zij bespraken de voorstellen, gaven commentaar, formuleerden aanvullingen of deden een tegenvoorstel (antithese). De interacties werden afgerond met een *besluit* tot aanvaarding van voorstellen (synthese).

Van deze sturingsinteracties doen de vergadernotulen verslag. Daarin worden (bijvoorbeeld onder het agendapunt 'mededelingen') ook sturingsinteracties beschreven

die buiten de vergadering hadden plaatsgevonden, zoals overleg met actoren in de omgeving. Verder werden documenten voor bespreking geagendeerd, zoals voorstellen voor handelingsregels (nota's en rapporten) en brieven met reacties op voorstellen. Voor de analyse hebben wij ons vooral in de vergadernotulen en de bijbehorende vergaderstukken verdiept, aangevuld met gegevens uit vraagg gesprekken en registratieformulieren.

Uitspraken tijdens vergaderingen die in de notulen zijn vermeld, hebben wij van elkaar onderscheiden op basis van het agendapunt en -daarbinnen- het onderwerp waarop zij betrekking hadden. Vervolgens deelden wij de ontstane 'brackets' in bij de drie genoemde categorieën: these (voorstel), antithese (reactie) en synthese (besluit)³⁷.

Een opeenvolging van these, antithese en synthese deed zich niet altijd voor tijdens een en dezelfde vergadering. Meerdere malen strekte dit patroon, dat wij in Fig. 3.6 hebben weergegeven, zich uit over een aantal vergaderingen. Het beschreven patroon is zichtbaar in ontwikkelingen met betrekking tot de handelingsregels voor de organisatie van de verlening van intensieve thuiszorg, alsmede betreffende de regels van netwerken. Bij de oprichting en opheffing van netwerken zelf kon het patroon van these, antithese en synthese eveneens worden waargenomen, zij het in een relatief kleiner aantal gevallen.

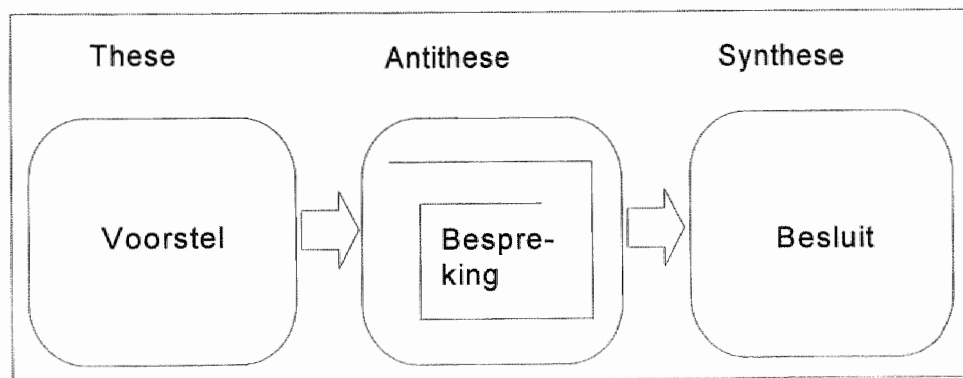


Fig. 3.6 Weergave van sturingsinteracties volgens een patroon van these, antithese en synthese

Actoren binnen de projectorganisatie onderhielden relaties met elkaar en met actoren buiten de projectorganisatie. Binnen die relaties werden stuurders verzonden. Relaties en interacties tussen actoren als bestuurders en bestuurden binnen en buiten netwerken vormden een kluwen. Onze gegevens reflecteren dit kluwen. Om het te ontwarren hebben wij de diverse relaties tussen actoren met behulp van 'brackets' ondergebracht bij vier afhankelijkheidscircels (Fig. 3.7).

De cirkels dekken samen het geheel van afhankelijkheidsrelaties, waarover wij in de volgende hoofdstukken spreken. Om onderscheid tussen de cirkels te kunnen maken is allereerst het criterium gebruikt dat sprake moest zijn van asymmetrische

37 De indeling is steeds van onze hand. Wij hebben aan uitspraken dus zelf een bepaalde betekenis gegeven, zoals 'voorstel'. Uitspraken die wij hebben ingedeeld bij de categorie 'besluit' werden in de vergadernotulen veelal door de actoren in de netwerken zelf 'besluit' genoemd.

afhankelijkheid tussen actoren en/of netwerken, welke afhankelijkheid door betrokkenen werd gepercipieerd. Vervolgens werd gezien wie meer of minder dominant dan wel ondergeschikt was.

De eerste cirkel betreft actoren en netwerken die in de afhankelijkheidsrelaties de meest ondergeschikte positie innamen. De actoren en netwerken in de daarop volgende cirkels namen steeds een dominante positie in ten opzichte van degenen in de voorgaande cirkels. Ook tussen de cirkels zijn derhalve afhankelijkheidsrelaties waarneembaar. De eerste twee cirkels bevatten actoren en netwerken die tot de projectorganisatie behoorden ('projectintern'). De andere cirkels bevatten actoren in de omgeving van de projectorganisatie ('projectextern').

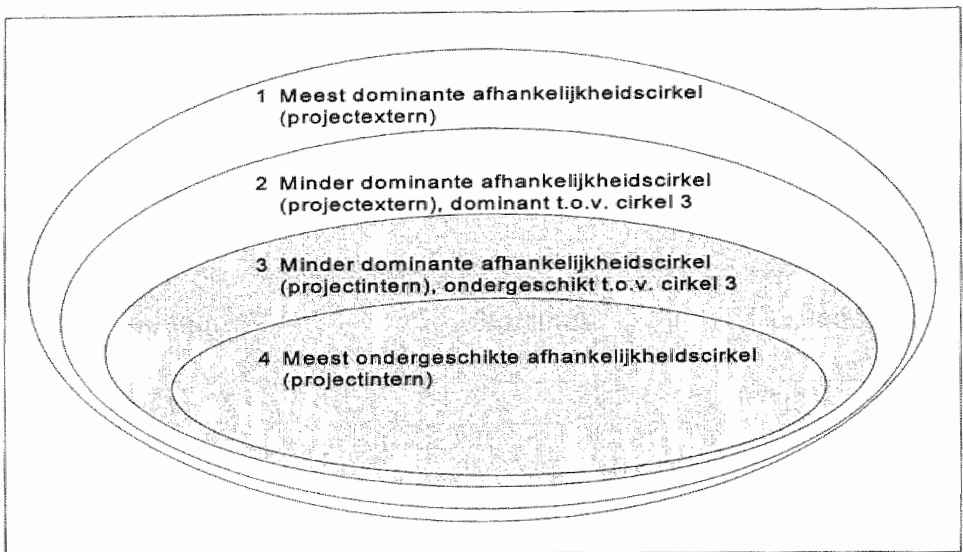


Fig. 3.7 Weergave van vier afhankelijkheidscirkels

Vergaderingen waren in alle geledingen van de projectorganisatie een veel voorkomende wijze van interacteren. Wij beschouwen deze daardoor in onze studie als belangrijkste interacties. Actoren (individueën of organisaties) noemen wij 'projectextern' indien zij niet op de deelnemerslijsten stonden van vergaderingen binnen de projectorganisatie (zie par. 2.3.3). Zij zijn 'projectintern' (eerste of tweede cirkel), indien zij wél op de deelnemerslijsten stonden en herhaaldelijk aan de vergaderingen hebben deelgenomen.

Natuurlijk namen de organisaties waartoe een lid van de projectorganisatie behoorde niet als geheel aan de genoemde interacties deel. Zij waren vertegenwoordigd. Daarom hebben wij deze organisaties zelf ingedeeld bij de derde cirkel en hun vertegenwoordigers bij de eerste of tweede cirkel. Daarbij gold als voorwaarde dat de organisaties binnen de afhankelijkheidsrelatie met de projectorganisatie een dominante positie hadden. De organisaties die ten opzichte van de projectorganisatie en de derde cirkel een dominante positie innamen en waarvan een of meer leden weliswaar interacteerden met leden uit de projectorganisatie, maar niet door deelname aan vergaderingen binnen het project, hebben wij ondergebracht bij de vierde cirkel. Deze

exercitie leidde ertoe dat de derde cirkel bestond uit zorgaanbiedende instellingen (inclusief de beroepsgroep huisartsen) en de zorgverzekeraar. De vierde cirkel kende één actor: het Ministerie van WVC.

Cirkels zijn begrensd: de grens van de ene afhankelijkheidscirkel wordt gevormd door een andere afhankelijkheidscirkel. Via de afhankelijkheidsrelaties tussen de vier cirkels worden het microniveau (projectorganisatie en haar actoren), mesoniveau (actoren in de regionale omgeving van de projectorganisatie) en het macroniveau (op landelijk niveau opererende actoren) met elkaar verbonden. Datgene wat gebeurt op het niveau van de gehele samenleving, kan met behulp van 'gepercipieerde afhankelijkheden' worden verbonden met het niveau van de individuele actor. Aldus wordt de 'micro-macro gap' overbrugd, een vraagstuk dat in de sociologie herhaalde malen inzet is geweest van discussie tussen interactionisten en systeemtheoretici (zie Rademaker, 1978).

3.6.3 Waarom-vraag: (aanleiding tot) sturing

In hoofdstuk 6 gaan wij dieper op de sturingsinteracties in, alsmede op de aanleiding daarvan. De producten van sturingsinteracties komen weliswaar aan de orde, maar daarop ligt niet het accent. Om de beoogde inzichten te verwerven, hebben wij tussen en binnen de afhankelijkheidscirkels drie 'grotere' cases afgebakend (zie par. 3.5.3.2). Zij zijn door ons uit de data over het project itz gesneden. Daarvoor zijn de volgende criteria gebruikt. De cases moesten inzicht geven in:

- de aanleiding tot, aard en verloop van sturingsinteracties tussen actoren binnen asymmetrische afhankelijkheidsrelaties, ingedeeld bij de vier afhankelijkheidscirkels;
- de resultaten van de sturingsinteracties op het niveau van het secundaire proces en het secundaire niveau van het primaire proces;
- de relevantie van macht en routines bij de verklaring van gebeurtenissen (extrinsieke en intrinsieke motivatie).

De cases vormen een uitsnede gedurende processen. Kenmerkend voor processen is dat zij doorlopen; hun absolute begin- en eindpunt kunnen niet worden geïdentificeerd. Aanduiding van een begin- en eindpunt heeft derhalve een zeker willekeurig karakter. De afbakening van de cases impliceert daardoor een constructie. Verder leidden lacunes in de gegevens ertoe dat het aantal bruikbare cases beperkt was. Beide omstandigheden hebben ongetwijfeld geleid tot selectiviteit, waardoor bijvoorbeeld generalisering van de bevindingen naar de totale denkbare populatie cases niet mogelijk is. Indien de onderzoeker streeft naar statistische generaliseerbaarheid van bevindingen, dan is dit een probleem. Wij streven echter naar analytische generaliseerbaarheid (zie par. 3.3.8), waardoor het probleem niet geldt. Integendeel, selectiviteit, uitgaande van theoretische uitspraken, is juist de basis van 'replication' (zie Yin, 1994).

Het beoogde inzicht hebben wij verworven door de analyse en weergave van opeenvolgende gebeurtenissen. Fig. 3.8 laat zien op welke wijze wij de opeenvolging van gebeurtenissen van de aanleiding tot het resultaat van sturing in beeld brengen. Een soortgelijke figuur wordt gebruikt voor de weergave van opeenvolgingen van gebeurtenissen in hoofdstuk 5.

3.7 Slotopmerkingen

In dit hoofdstuk hebben wij beschreven langs welke weg wij tot de inzichten zijn gekomen. Wij beschreven de uitvoering van de studie en het onderzoek dat daaraan ten grondslag lag, en beoordeelden de uitvoering aan de hand van methodologische regels van Blumer en Yin. Uitzonderingen daargelaten verliep een en ander volgens deze regels.

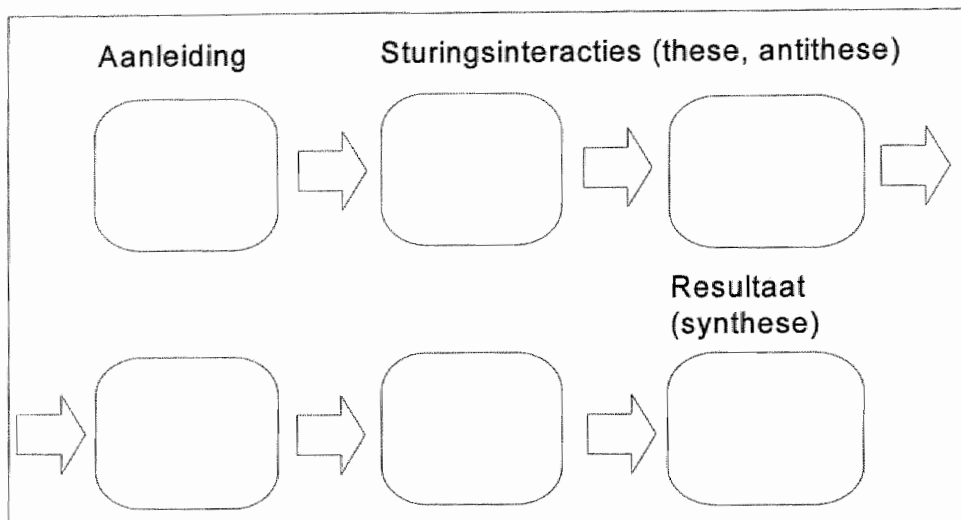


Fig. 3.8 Weergave van opeenvolging van gebeurtenissen van de aanleiding van sturingsinteracties tot het resultaat

Met behulp van de resultaten van onze werkwijze presenteren wij in de navolgende hoofdstukken een totaalbeeld van de verschijnselen die wij bestudeerden, in het bijzonder de netwerken. Tot dit totaalbeeld behoren de ontwikkelingen die de verschijnselen hebben doorgemaakt. Aldus wordt recht gedaan aan hun dynamische, veranderlijke karakter.

Het beeld zou niet compleet zijn, wanneer aan de handelende mens daarin een geprononceerde plaats zou zijn onthouden. Daarom stelden wij ons steeds de vraag wat de verschijnselen die door ons zijn geselecteerd en van een label zijn voorzien, betekenden voor de actoren in de netwerken en hoe zij met deze betekenissen in hun handelingen en interacties omgingen. Wij laten hen in de volgende hoofdstukken ook meerdere malen aan het woord en hebben daarbij steeds gekozen voor citaten die exemplarisch waren voor onze bevindingen.

4

Houtskoolschetsen: veranderingen in structuur, macht en cultuur

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 hebben wij het ontstaan van onze theorie beschreven. Wij stelden dat gaandeweg een 'fit' ontstond tussen theorie en empirie, door de empirische cyclus meerdere malen te doorlopen. Het moment is gekomen te laten zien dat van een 'fit' sprake is. Vanaf nu gaan wij met behulp van empirische gegevens over het project Intensieve Thuiszorg Zuid-Kennemerland ('project itz') tonen dat veranderingen in de bestudeerde verschijnselen daadwerkelijk verliepen volgens Fig. 2.11 uit hoofdstuk 2. In die figuur hebben wij de hoofdconcepten uit de theorie en hun relaties weergegeven.

Wij beginnen met een aantal houtskoolschetsen. In dit hoofdstuk beschrijven wij de veranderingen in structuur, macht en cultuur, die gedurende de projectperiode plaatsvonden. In de daarop volgende hoofdstukken brengen wij de verlagen aan. In hoofdstuk 5 laten wij zien dat de veranderingen plaatsvonden door handelingen volgens regels, die via sturingsinteracties tot stand zijn gekomen. De verklaring van de handelingen, waarvoor de aanzet in hoofdstuk 5 is gedaan, gaan wij in hoofdstuk 6 uitbouwen. Dit doen wij door ons te richten op de motivering voor handelingen. Om de anonimiteit van actoren zoveel mogelijk te waarborgen duiden wij hen -bij citaten in cursief- aan met de naam van het type voorziening waartoe zij behoren.

De gegevens voor de drie hoofdstukken zijn afkomstig uit vergadernotulen en andere documenten, uit vraaggesprekken en registratieformulieren. De gebruikte bronnen zijn vermeld in de bijlagen. Door middel van cijfers, voorafgaand door de letter 'V' (vraaggesprekken), 'D' (documenten) of 'R' (registratieformulieren) wordt naar deze bronnen verwezen. Met behulp van de geanalyseerde gegevens beantwoorden wij in hoofdstuk 7 uiteindelijk de 'wat'-vraag: 'Tot welke ontwikkelingen van/binnen de netwerken heeft de sturing geleid? (zie par. 1.3 en 3.6.1).

In het onderhavige hoofdstuk schetsen wij de veranderingen met betrekking tot zowel het secundaire proces als het secundaire niveau van het primaire proces. De uitvoering van de zorgverlening zelf (het resterende deel van het primaire proces) komt niet aan de orde. Fig. 4.1 toont op welk gedeelte van het conceptueel raamwerk wij ons hier richten. In par. 4.2 geven wij de startsituatie weer van het project itz. In par. 4.3 en 4.4 beschrijven wij de veranderingen in structuur en macht, in par. 4.5 en 4.6 de veranderingen in cultuur. Aldus typeren wij de netwerken op meerdere momenten, hetgeen bij uitstek de doelstelling achter onze 'wat'-vraag is. Par. 4.7 bevat een aantal

slotopmerkingen. Bij de beschrijvingen worden analyseschema's uit par. 3.6 als hulpmiddel gebruikt.

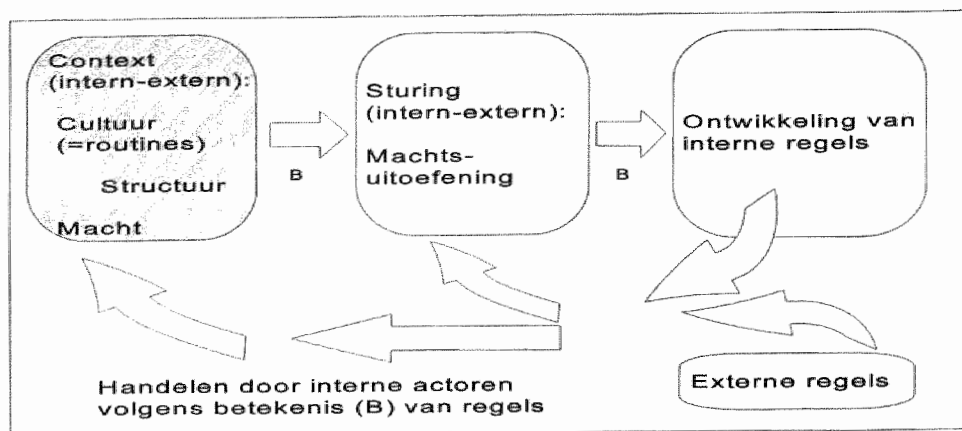


Fig. 4.1 Besproken gedeelte (gearceerd) van het conceptueel raamwerk

De ontwikkelingen waarover wij hierna spreken, waren geen papieren veranderingen. Zoals in hoofdstuk 5 wordt besproken, functioneerden de netwerken daadwerkelijk. De situaties bestonden, zowel in de perceptie van de betrokken actoren als in onze eigen perceptie.

4.2 Startsituatie van het project

Bij aanvang van het Programma van WVC participeerden in het project itz meerdere zorgaanbieders (kruiswerk, gezinszorg, huisartsen, algemeen maatschappelijk werk -'amw'). Zij beoogden verlening van intensieve thuiszorg ('itz') te organiseren voor terminale patiënten en psychogeriatrische patiënten (pg-patiënten) in de regio. Genoemde zorgaanbieders, inclusief de beroepsgroep huisartsen noemen wij 'instellingen' of 'zorgverlenende instellingen'. Aan een aantal projectvergaderingen nam de vertegenwoordiger van de zorgverzekeraar deel. Verder werd een projectleider aangesteld die afkomstig was uit een organisatie in de regio die ondersteuning bood bij de uitvoering van zorgvernieuwingsprojecten. Deze organisatie noemen wij de 'regionale ondersteunende organisatie'. Uit de regio was nog een tweede project opgenomen in het Programma van WVC. Dit project duiden wij aan als 'het andere project in de regio'.

Intensieve thuiszorg is zorg die wordt verleend in aanvulling op de reguliere zorg van de instellingen. Voor de verkrijging van financiële middelen voor de aanvullende hulp deden de instellingen een beroep op het regionale ziekenfonds (hierna aangeduid als de 'zorgverzekeraar'³⁸).

³⁸ In de regio van het project waren ook particuliere ziektekostenverzekeraars actief. De term 'zorgverzekeraar' heeft geen betrekking op hen.

Overzicht 4.1 Passages uit het projectplan van het project itz

ZORGVERNIEUWINGSPROJECT INTENSIEVE THUISZORG
ZUID-KENNERLAND.

25-04-1990

1. Voorgeschiedenis en kern

Een werkgroep van huisartsen, kruiswerk en gezinsverzorging in Zuid-Kennemerland heeft in 1988 en 1989 voorstellen aan *het regionale ziekenfonds* voorgelegd voor een project terminale thuiszorg (...). *Het regionale ziekenfonds* zag veel goeds in de voorstellen, maar vond de aanvankelijke opzet te duur voor de beperkte doelgroep. Het ziekenfonds wilde een bredere opzet en nam met het oog daarop zitting in de werkgroep (...). De leden van de projectgroep zijn tot het volgende voorstel gekomen. Er komt een zorgvernieuwingsproject intensieve thuiszorg in Zuid-Kennemerland. Dit houdt hoofdzakelijk in, dat een globaal model voor het gecoördineerd verlenen van intensieve thuiszorg wordt uitgetoetst door het geleidelijk aan van toepassing te verklaren op meer, en moeilijker, doelgroepen, te beginnen met terminale patiënten. *Het regionale ziekenfonds* betaalt de uitvoerende kosten van het project voor verzekerden bij het ziekenfonds. Voor de kosten van het overall-projectleiderschap wordt een financieel beroep gedaan op het Ministerie van WVC, in het kader van de zorgvernieuwingsprojecten van dat departement. In maart 1990 is het voorstel ter besluitvorming toegezonden aan de besturen van de betrokken organisaties. Deze hebben op hun beurt de ondernemingsraden geraadpleegd. Deze week is van alle organisaties nu ook formeel bekend geworden, dat zij akkoord zijn (...).

2. Situatie-analyse

(...) Zuid-Kennemerland is enorm (ook dubbel) vergrijsd en ontgroend; kampt met een grote doorstromingsproblematiek in de ouderenzorg; heeft zojuist een reductie van 30% van het aantal bedden in algemene ziekenhuizen achter de rug; heeft een in vergelijking met de rest van Nederland hoog niveau van zorgconsumptie, waarbij niettemin een schrijnende schaarste wordt ervaren, m.n. op het terrein van de ouderenzorg. Verleggen van de grenzen van de thuiszorg, inhoudelijk, en organisatorisch en financieel, is tegen deze achtergrond een must (...).

3. De doelstellingen van het project

De doelstellingen van het project zijn:

- a het uitproberen en invoeren van een model voor het gecoördineerd verlenen van intensieve thuiszorg door huisartsen, kruiswerk, gezinsverzorging en amw, en wel door het model geleidelijk aan van toepassing te verklaren op meer, en moeilijker, doelgroepen; (...)
- b het komen tot protocollen voor de zorgverlening aan de betreffende (doel)groepen patiënten (...)
- c het doen convergeren van (...) de ontwikkelingen in Zuid-Kennemerland met betrekking tot de intensieve thuiszorg (...) naar één organisatorisch, inhoudelijk en financieel model voor thuiszorg (...).

4. De hoofdlijnen van het ad 3.a bedoelde model

Het onder 3.a. bedoelde model ziet er globaal gezien als volgt uit:

- alle aanvragen voor intensieve thuiszorg worden via de reguliere zorg ingediend bij het Bureau Intensieve Thuiszorg Zuid-Kennemerland
- aan het hoofd van het bureau staat de projectmanager: een vaste, daarvoor vrijgestelde huisarts uit Zuid-Kennemerland, die onder toezicht van het directie van de op te richten Stichting Intensieve Thuiszorg werkt.

Overzicht 4.1 Passages uit het projectplan van het project itz (vervolg)

ZORGVERNIEUWINGSPROJECT INTENSIEVE THUISZORG
ZUID-KENNERLAND.

25-04-1990

4. De hoofdlijnen van het ad 3.a bedoelde model (vervolg)
 - in aanwezigheid van de projectmanager stellen de betrokken disciplines (de eigen huisarts van de patiënt, wijkverpleging, gezinszorg, amw) de indicatie voor intensieve thuiszorg; de projectmanager beoordeelt m.b.t. terminale patiënten in hoeverre aan de indicatievoorwaarden is voldaan.
 - onder leiding van de projectmanager stellen de direct betrokken hulpverleners een hulpplan op; bij het hulpplan wordt o.l.v. de projectmanager een kostenraming, een 'begroting' opgesteld en voor akkoord ondertekend; tevens wordt een zorgcoördinator (één van de direct betrokkenen) aangewezen.
 - onder leiding van de zorgcoördinator wordt tot uitvoering van het hulpplan overgegaan.
 - de projectmanager en de zorgcoördinator houden contact met elkaar over het verloop van de zorg, onder meer om tot wijziging van het hulpplan te kunnen komen als dat nodig is
 - de projectmanager zorgt voor een goede registratie, voor het opstellen van het definitieve kostenoverzicht en voor uitbetaling van de geleverde aanvullende zorg.
5. Beheersvorm
De participanten (...) richten een Stichting Intensieve Thuiszorg Zuid-Kennemerland op. De stichting kent een bestuur en een directorium. Beleidsvoorbereidende en uitvoerende taken worden gedelegeerd aan het directorium. (...) Het 'Bureau Intensieve Thuiszorg Zuid-Kennemerland' ressorteert onder het directorium. De projectmanager is in dienst van de stichting (...). Hij is verantwoording schuldig aan het directorium. Een vertegenwoordiger van het Ziekenfonds, de eerste en grootste financier van aanvullende thuiszorg in het kader van het project intensieve thuiszorg, zal de vergaderingen van het directorium bijwonen. De stichting zal zich laten bijstaan door een overall-projectleider voor het hele project intensieve thuiszorg. Deze wordt ingehuurd (...) op voorwaarde dat de financiering daarvan rond komt, en dat de projectleider inhoudelijk onder de Stichting functioneert.
6. financiering
Het regionale ziekenfonds is bereid tot financiering van de coördinatiefunctie van het Bureau Intensieve Thuiszorg Zuid-Kennemerland en van de variabele kosten van aanvullende zorg voor verzekerden bij het ziekenfonds (...). Voor de bekostiging van de projectleider wordt een beroep gedaan op het Ministerie van WVC. in het kader van de zorgvernieuwingsprojecten van dat Ministerie (...).
7. Participanten en looptijd
De participanten in de Stichting Intensieve Thuiszorg Zuid-Kennemerland en de deelnemers aan het project Intensieve Thuiszorg zijn: *de kruisvereniging; de stedelijke gezinsverzorging; de regionale huisartsenvereniging; het algemeen maatschappelijk werk; de regionale gezinszorg.* De looptijd van het project is de periode van 01-05-1990 tot 01-01-1993 (...)
8. Globaal overzicht van activiteiten
(...)

Om de projectondersteuning te financieren werd het project aangemeld voor opname in het Programma Zorgvernieuwingsprojecten Thuiszorg van het Ministerie van WVC (D36). Omdat het project in aanmerking kwam voor opname in het Programma van WVC moesten de participanten onder meer een projectplan opstellen, dat informatie bevatte over de aanleiding tot het project, de doelstellingen, doelgroepen, activiteiten die de participanten wilden ondernemen, en andere zaken. Het diende ter goedkeuring naar WVC te worden verzonden. Goedkeuring zou leiden tot verstrekking door het Ministerie van subsidie voor projectondersteuning.

Het definitieve projectplan (D20) werd op 25.4.1990 ingediend. WVC keurde het plan goed en besloot tot verlening van subsidie (D57). Om duidelijk te maken wat het

project volgens de participanten moest behelzen, hebben wij in Overzicht 4.1 een aantal passages opgenomen uit het goedgekeurde projectplan³⁹.

De datum waarop het besluit tot subsidiëring van projectondersteuning werd genomen, werd in het kader van het Programma van WVC beschouwd als het startmoment van het project⁴⁰.

4.3 Veranderingen in structuur en macht: vervlechting en ontvlechting op het niveau van de projectorganisatie

De ontwikkelingen gedurende de projectperiode werden gekenmerkt door processen van vervlechting en ontvlechting. Actoren kwamen vanuit organisaties in de omgeving samen en gingen weer uiteen, netwerken kwamen op en verdwenen weer, afhankelijkheidsrelaties tussen individuen en verzamelingen van individuen, alsmede (patroonsgewijze) handelingen binnen deze relaties, ontstonden en werden weer verbroken.

Deze twee processen betekenden voor de regio een herstructurering en veranderingen in machtsverhoudingen. Beide processen beschrijven wij hierna met behulp van de volgende begrippen die wij in hoofdstuk 2 (zie Overzicht 2.2) onder de hoofdconcepten 'structuur' en 'macht'⁴¹ hebben vermeld⁴²: relaties, posities, organen en configuraties, (patroonsgewijze) handelingen, taken, functies en bevoegdheden. Ten aanzien van de handelingen beperken wij ons hier tot de vaststelling dat deze plaatsvonden. Daarop gaan wij in hoofdstuk 5 dieper in. Verder gebruiken wij het begrip 'handelingsregels'.

De netwerken voerden het geheel van handelingen uit, dat wij het 'project itz' hebben genoemd en waarvan het projectplan een aantal bevat. Gezamenlijk vormden de netwerken die op enig moment het project uitvoerden, de 'projectorganisatie'.

In Fig. 4.2 is weergegeven welke netwerken gedurende de projectperiode zijn opgericht en opgeheven⁴³. Voor de netwerken werden regels opgesteld en ingevoerd, die door de leden bij hun handelingen moesten worden gebruikt. Meestal gebeurde dit ook (zie hoofdstuk 5).

39 De namen van de betrokken organisaties hebben wij in Overzicht 4.1 vervangen door de naam van hun voorziening (cursief).

40 Dit moment is niet zonder meer het 'echte' startmoment. Het gaat hier om een moment in een proces dat zich al voltrok. Zo was al sprake van de projectgroep itz voordat het project was opgenomen in het Programma.

41 Onder de noemer 'macht' schaaften wij in Overzicht 3.4 ook middelen, die handelingsruimte verschaffen. Middelen en handelingsruimte komen na dit hoofdstuk aan de orde.

42 Omdat wij in dit hoofdstuk houtskoolschetsen presenteren, hebben wij de diepgang van de beschrijvingen begrensd. Ten aanzien van de relaties beperken wij ons tot typering in termen van asymmetrische afhankelijkheid. Het onderscheid tussen symbiotische en competitieve relaties komt in hoofdstuk 6 aan de orde. Hetzelfde geldt voor het onderscheid in de vormen van handelingen (samenwerking, coalitie, concurrentie, strijd, 'negotiated order').

43 De opkomst en verdwijning van netwerken en hun handelingsregels in de praktijk volgden in de tijd bezien op besluiten, die werden genomen door de strategische top van de projectorganisatie (zie hoofdstuk 5). Voor de bepaling van de momenten van opkomst en verdwijning is gebruik gemaakt van gegevens over deze besluiten.

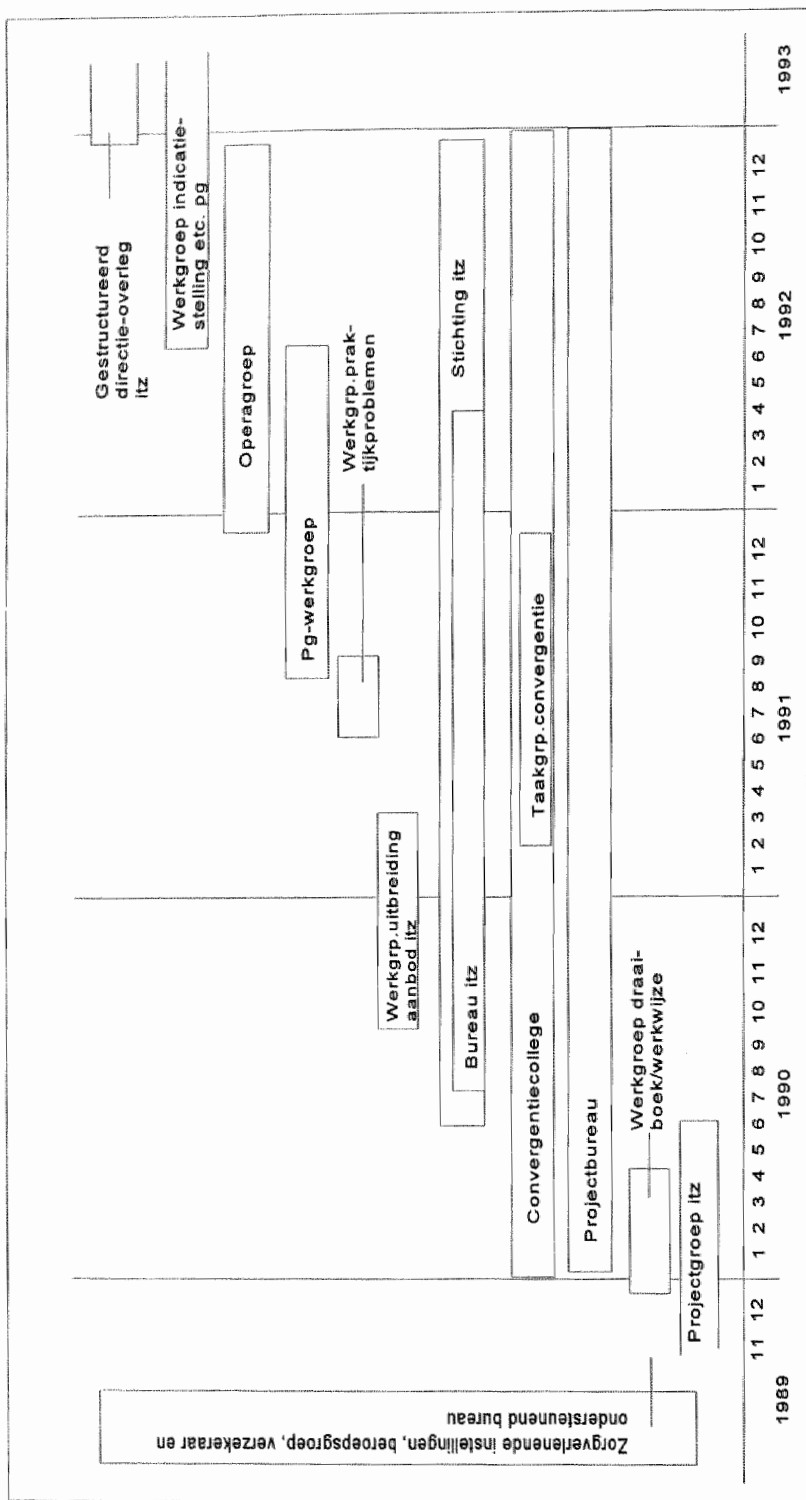


Fig. 4.2 Momenten van oprichting en opheffing van netwerken

Overzicht 4.2 Beschrijving van netwerken en hun handelingsregels

Naam netwerk	Datum instelling Datum opheffing	Samenstelling	Handelingsregels waartoe besloten (relaties, posities, taken, bevoegdheden en/of functies)
1 Project-groep aanvull. intensieve thuiszorg	Jaren 80 (D20) 15.5.1990 (D46)	regionale ondersteunende organisatie (beleidsmedewerker -de latere projectleider- en secretaresse); 2 instellingen en kruiswerk (2-3 directeuren); 3 instellingen gezinszorg (3 directeuren); amw (directeur); huisartsen (1 medewerker, 3 huisartsen); ziekenfonds (2 beleidsmedewerkers) (D1, 46)	Geen gegevens. Uit het projectplan valt op te maken dat de projectgroep sedert 1988 voorstellen heeft ontwikkeld voor een organisatie-model voor samenwerking bij verlening van intensieve, aanvullende thuiszorg aan terminale patiënten. Het fungeerde in elk geval als netwerk dat handelingsregels ontwikkelde (en deze door de latere projectleider liet ontwikkelen) voor de organisatie van de hulpverlening (D1, 20).
2 Werkgrp. draaiboek, overgegaan in werkgroep werkwijze	draaiboek 14.12.89 werkwijze 23.1.1990 (D1, 29) 2.4.1990 (D32, 33)	gezinsverzorging (directeur); kruiswerk (directeur); 2 huisartsen, regionale ondersteunende organisatie (beleidsmedewerker en de latere projectleider) (o.a. D1, 21, 52)	Werkgroep draaiboek: 'zal een draaiboek maken voor de voorbereidingen en de organisatie van het experiment' (bedoeld wordt het experiment voor de organisatie en verlening van intensieve thuiszorg) (D1). Werkgroep werkwijze: moest zich bezig houden met de werkwijze bij verlening van intensieve thuiszorg. De samenstelling van de werkgroep draaiboek werd hier toe gehandhaafd (D29).
3 Projectbureau	25.1.1990 (D10) 31.12.92 (D57)	projectleider en secretaresse van de regionale ondersteunende organisatie (R1, 2)	'De projectleider runt het vergadercircuit (stichtingsbestuur, directie, congrescollege) en is verantwoordelijk voor het voorbereiden en bewaken van de voortgang van het project als geheel (uitbreiding doelgroepen, protocollen, afstemming werkwijzen regio) en voor het (doen) uitvoeren van de daarmee samenhangende klussen'. 'De projectleider draagt zorg voor de voorbereiding en uitvoering van besluiten van directie, bestuur, en convergentie college'. 'Inhoudelijk werkgever: Stichting Intensieve Thuiszorg Zuid-Kennemerland' (D7, 20; R1; V6).

Overzicht 4.2 Beschrijving van netwerken en hun handelingsregels (vervolg)

Naam netwerk	Datum instelling _____ Datum opheffing	Samenstelling	Handelingsregels waartoe besloten (relaties, posities, taken, bevoegdheden en/of functies)
4 Convergentie college	25.1.1990 (D10) _____ 31.12.92 (D11)	2 huisartsen; 2 instellingen gezinszorg (2 directeuren); kruiswerk (directeur) regionale ondersteunende organisatie (2 projectleiders van de beide projecten in de regio en een secretaresse)	'De organisatorische link tussen de projecten Intensieve Thuiszorg Zuid-Kennemerland en het andere project in de regio wordt gevormd door het Convergentie College Thuiszorg Zuid-Kennemerland in oprichting. Dit doet voorstellen met betrekking tot de inhoud en de organisatie van de projecten, en heeft beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de toedeling van WVC-subsidie aan de projecten 'Het college heeft als taak de inhoudelijke afstemming van de vernieuwingsprocessen in de thuiszorg te bevorderen door: a voorstellen betreffende de inhoud van de zorgvernieuwingsprojecten te doen aan het stichtingsbestuur en het managementteam; b desgewenst en met toestemming van het stichtingsbestuur en het managementteam voorstellen te doen aan derden die zijn betrokken bij vernieuwingsprocessen in de thuiszorg; c de mogelijkheden voor een verdere integratie van de projectorganisaties te onderzoeken en op dat punt voor 1 januari 1991 voorstellen te doen aan het stichtingsbestuur en het managementteam' (het managementteam betrof het andere project in de regio). 'Extern overleg' (R1, 2; D7, 11, 20, 33, 109).
4a Taakgroep convergentie	7.2.1991 (D109) _____ nov./dec. 1991 (V7; D201)	gezinsverzorging (directeur); kruiswerk (directeur); regionale ondersteunende organisatie (2 projectleiders van de beide projecten in de regio); bureau itz (projectmanager)	'Opdracht Convergentie College aan taakgroep: Voorstellen doen aan het convergentie college ten aanzien van de mogelijkheden om te convergeren m.b.t.: 1 het onderscheid tussen reguliere en intensieve zorg; 2 de indicatiestelling voor de verschillende vormen van zorg; 3 de aanvraagprocedures voor de verschillende vormen van zorg; 4 ervaringen die tot bijstelling zouden kunnen leiden: retrospectie, evaluatie van de deelprojecten; 5 de samenwerking m.b.t. indicatiestelling thuiszorg en indicatiestelling verpleeg/verzorgingstehuizen (D109, 113, 242).

Overzicht 4.2 Beschrijving van netwerken en hun handelingsregels (vervolg)

Naam netwerk	Datum instelling Datum opheffing	Samenstelling	Handelingsregels waarvoor besloten (relaties, posities, taken, bevoegdheden en/of functies)
5 Stichting intensieve thuiszorg Zuid-Kennemerland	15.5.1990 (D46) 2.12.1992 (D275)	Bestuur: 1 huissarts; kruiswerk (2 bestuursleden); instellingen maatschappelijk werk (2 bestuursleden); 2 instellingen gezinszorg (1 junist; 1 bestuurslid) Directorium: 1 huissarts; kruiswerk (directeur); 2 instellingen gezinszorg (2 directeuren); maatschappelijk werk (directeur); ziekenfonds (2 adviseurs); projectleider (regionale ondersteunende organisatie) nam deel aan vergaderingen van beide netwerken (o.a. D52, 55, 56, 175)	'Het bestuur van de Stichting Intensieve Thuiszorg Zuid-Kennemerland is naar WVC toe formeel en uiteindelijk verantwoordelijk voor de inhoud en de uitvoering van het project. Het directorium van de Stichting Intensieve Thuiszorg Zuid-Kennemerland is in de praktijk verantwoordelijk voor de inhoud en de uitvoering van het project. Het bestuur van de stichting bepaalt de grote lijnen van het beleid. De voorbereiding en uitvoering van bestuursbesluiten en het werkgeverschap van het bureau intensieve thuiszorg zijn opgedragen aan het directorium. Bevoegdheden: beheer van gezamenlijke middelen van de participanten voor intensieve thuiszorg, personeel te benoemen en te ontslaan dan wel arbeidskracht in te huren bij derden, en inclusief daden van beheer en beschikking'. De stichting is verantwoordelijk voor de levering van intensieve thuiszorg en de organisaties declareren bij de stichting. 'De participanten hebben de indicering voor intensieve thuiszorg overgedragen aan de Stichting Intensieve Thuiszorg Zuid-Kennemerland' (D20, 53, R1; V6).
5a Bureau intensieve thuiszorg	15.5.1990 (D46) 1.4.1992 (D212, 218, 219)	projectmanager, secretaresse (R1) en, afhankelijk van de besproken hulpverleners, voor casusoverleg aangevuld met hulpverleners uit de participerende instellingen	'De projectmanager van het Bureau Intensieve Thuiszorg is verantwoordelijk voor de organisatie van de uitvoering van intensieve thuiszorg conform de afspraken in het kader van het project. De projectmanager runt het bureau intensieve thuiszorg (in principe inclusief p.r.), rapporteert daarover aan het directorium, denkt mee over het project als geheel (uitbreiding doelgroepen, protocollen, afstemming werkwijzen regio), en woont de vergaderingen van het directorium bij'. 'Alle aanvragen voor intensieve thuiszorg worden via de reguliere zorg ingediend bij het bureau intensieve thuiszorg Zuid-Kennemerland. Aan het hoofd van het bureau staat de projectmanager (...), die onder toezicht van het directorium van de op te richten stichting intensieve thuiszorg werkt. In aanwezigheid van de projectmanager stellen de betrokken disciplines (de eigen huissarts van de patiënt, wijkverpleging, gezinszorg, amw) de indicatie voor intensieve thuiszorg; de projectmanager beoordeelt m.b.t. terminale patiënten in hoeverre aan de indicatievoorwaarden is voldaan. Onder leiding van de projectmanager stellen de direct betrokken hulpverleners een hulplan op; bij het hulplan wordt o.v. de projectmanager een kostenraming, een 'begroting' opgesteld en voor akkoord ondertekend; tevens wordt een zorgcoördinator (een van de direct betrokkenen) aangewezen. Onder leiding van de zorgcoördinator wordt tot uitvoering van het hulplan overgegaan. De projectmanager en de zorgcoördinator houden contact met elkaar over het verloop van de zorg, onder meer om tot wijziging van het hulplan te kunnen komen als dat nodig is. De projectmanager zorgt voor een goede registratie, voor het opstellen van het definitieve kostenoverzicht en voor uitbetaling van de geleverde aanvullende zorg. (...) het 'bureau intensieve thuiszorg Zuid-Kennemerland' ressorteert onder het directorium. De projectmanager is in dienst van de stichting (...) intensieve thuiszorg. Hij is verantwoordelijk schuldig aan het directorium'. 'Declaraties worden gestuurd naar (...) (de projectmanager). 'Die accordeert ze en stuurt ze door naar (...) (medewerker van de kruisvereniging), die ze uitbetaalt. Het bureau heeft de handelingen uitbesteed aan de Kruisvereniging' (D20, 74; R1).

Overzicht 4.2 Beschrijving van netwerken en hun handelingsregels (vervolg)

Naam netwerk	Datum instelling Datum opheffing	Samenstelling	Handelingsregels waartoe besloten (relaties, posities, taken, bevoegdheden en/of functies)
6 Werkgroep uitbreiding aanbod intensieve thuiszorg / projectgroep pg	12.9.1990 (D70) grote en kleine werkgroep op 17.10.1990 (D74) maart 1991 (R2)	3 instellingen gezinszorg (4 staffunctionarissen-leidinggevenden); kruiswerk (2 hoofdwerkpleegkundigen); maatschappelijk werk (2 maatschappelijk werkers); ziekenfonds (beleidsmedewerker); regionale ondersteunende organisatie (projectleider); bureau itz (projectmanager); 1 huisarts; riagg (spv-er) (D70, 91; V6)	<p>'Het doel van deze werkgroep zal zijn: het verkennen van de doelgroepen Intensieve Thuiszorg en de soorten aanbod; het verkennen van de organisatie mogelijkheden tot dit aanbod (pool). De eerste taakopdrachten zijn: a. verbreden van de doelgroep; het opstellen van criteria voor het aanmelden, gericht op psychogeriatrische patiënten; b. bestuderen op welke wijze de waakzorg moet worden ingevuld in kader van terminale hulp'. In de op te richten werkgroep zal de uitbreiding van het aanbod aan Intensieve Thuiszorg bestudeerd worden'. Aanvankelijk richtte de werkgroep zich ook op postoperatieve patiënten. 'Wat postoperatieve patiënten betreft zal het erom gaan te onderzoeken bij welke patiënten een beperking van de ligduur kan worden bewerkstelligd met intensieve thuiszorg'. Later is besloten: 'de werkgroep Uitbreiding Aanbod Intensieve Thuiszorg zal zich beperken tot de doelgroep psychogeriatrische patiënten. Er is een grote groep gevormd, en een kleine groep. De besluitvorming ligt in het directorium. De kleine groep werkt zoveel mogelijk uit, de grote groep toetst nog een keer dan komt het voorstel terug. Voorstellen zullen de indicatiestelling moeten betreffen en oplossingsmogelijkheden voor noodsituaties in de thuisituatie'. 'De taakopdracht (...) luidt om nieuwe vormen van hulp te creëren, waarbij niet alleen gedacht wordt aan opnamehulp, waakhulp, maar ook aan ambulante hulp' (D70, 74, 99).</p>
7 Werkgroep praktijkproblemen	12.6.1991 (D152, 159) sept. 1991 (R2)	kruiswerk (hoofd zorg; 2 hoofdwerkpleegkundigen); gezinsverzorging (3 leidinggevenden); bureau itz (projectmanager); regionale ondersteunende organisatie (projectleider) (D174)	<p>'Het directorium wenste voorstellen te laten formuleren door een werkgroep, die door (...) de projectmanager bijeen moest worden geroepen. De werkgroep kreeg de opdracht voorstellen te formuleren over de volgende vragen/problemen: de inzet van nachtopvang dan wel nachtverzorging; er zijn soms beoordelingsverschillen, daarom moeten er richtlijnen komen; wat te doen als een zorgverlener tijdens of na een casusbespreking zegt 'dat is mijn taak niet' of 'dat is mijn taak wel maar ik kom toch niet' of 'ik kan wel komen maar niet op het benodigde tijdstip'; hoe kunnen we bevorderen dat er tijdiger, en ook bij twijfels, wordt aangemeld (dus niet pas als er plotseling intensieve thuiszorg nodig is); op papier zetten wat de overwegingen voor aanmelding kunnen zijn; het aanpakken van de mogelijkheid van intensieve thuiszorg bij de patiënt/familie (voorafgaand aan de aanmelding), en met name van de financiële kant daarvan; de procedure m.b.t. het uitzoeken van de polisvoorwaarden van particulier verzekerden en het regelen van een fiat'. 'Zet de procedure-afspraken m.b.t. het aanvragen van intensieve zorg in relatie tot de afspraken m.b.t. de reguliere zorg nog eens duidelijk op papier, als voorstel ten behoeve van hernieuwde vaststelling door het directorium en vervolgens verspreiding'. 'De werkgroep moet schriftelijk rapporteren, moet proberen zo ver mogelijk te komen en aangeven waar ze niet uitkomt' (D159, 174; R2).</p>

Overzicht 4.2 Beschrijving van netwerken en hun handelingsregels (vervolg)

Naam netwerk	Datum instelling Datum opheffing	Samenstelling	Handelingsregels waartoe besloten (relaties, posities, taken, bevoegdheden en/of functies)
8 PG werkgroep	14.8.1991 (D173) 10.6.1992 (D239, 241)	2 instellingen gezinsverzorging (directeur en leidinggevende); kruiswerk (stafverpleegkundige); riagg (coördinator, 2 spv-ers); amw (leidinggevende); bureau itz (projectmanager); regionale ondersteunende organisatie (projectleider) (D204, 223, 239; R2)	'Besloten wordt dat (namen) een voorstel zullen ontwikkelen voor opname van de doelgroep pg. in het project, en dat voorstel voor de vergadering van 27 september aan het directorium zullen presenteren'. 'De leden van het directorium dragen de werkgroepleden op kritisch naar de rol van de riagg te kijken m.b.t. indicatstelling, urgentiebeoordeling, en begeleiding van de mantelzorg'. 'Een verduidelijking van de taken en verantwoordelijkheden van de wijkverpleegkundige t.a.v. pg.-patiënten (...) c.q. komen tot nadere afspraken m.b.t. samenwerking en taakafbakening tussen kruiswerk en gezinszorg, voorstellen betreffende de rol van het amw en de rol van de riagg in de begeleiding van de mantel van pg-patiënten' (D173, 179, 239).
9 Klankbordgroep - operagroep	11.12.1991 (D201) 2.12.1992 (D275)	Kruiswerk (stafverpleegkundige); 2 instellingen voor gezinszorg (3 leidinggevend); indicatiebureau thuiszorg (hoofd); regionale ondersteunende organisatie (projectleider) (D223, 239, 244)	'De groep werkt onder verantwoordelijkheid van de projectmanager. Inbedding en taken van de operationaliseringsgroep itz: de operationaliseringsgroep itz is in communicatief en organisatorisch opzicht het intermediair tussen beleid (directorium, op afstand bestuur) en uitvoering (zorgverlening). De groep opereert binnen de projectorganisatie intensieve thuiszorg met de opdracht een vlotte en soepele uitvoering van het project te realiseren, onder leiding van de projectmanager en (in 1992 nog) met steun van de projectleider. Iedere instelling participeert met één persoon in de operationaliseringsgroep. Deze personen hebben binnen de eigen instelling de opdracht en de bevoegdheid de uitvoering van de itz te regelen (voor zover dat niet aan de directeur is voorbehouden)'. 'De leden van de operationaliseringsgroep zijn verantwoordelijk voor de informatievoorziening binnen de instellingen m.b.t. de itz: zij zorgen ervoor dat de uitvoerenden goed op de hoogte zijn van belangrijke informatie over het project, en dat de uitvoerenden van de verschillende instellingen geen tegenstrijdige informatie ontvangen; zij verzamelen systematisch de ervaringen van de uitvoerenden met het project, bespreken die met elkaar, en zorgen ervoor dat vragen en problemen die niet op middenkaderniveau en/of in onderling overleg zijn op te lossen het directorium bereiken'. 'De leden van de operationaliseringsgroep lossen in overleg met de projectmanager de problemen op die de uitvoering van het project cq. de besluiten van het directorium dienaangaande betreffen, voor zover het om problemen gaat die op middenkaderniveau en in onderling overleg dan wel binnen de eigen organisatie kunnen worden opgelost. Overige problemen worden voorgelegd aan het directorium. Het gaat daarbij in principe om weerkerende problemen en een structurele aanpak. T.a.v. individuele patiënten worden de aanwijzingen van de projectmanager m.b.t. het zorgplan gevolgd' (D207, 208).

Overzicht 4.2 Beschrijving van netwerken en hun handelingsregels (vervolg)

Naam netwerk	Datum instelling _____	Samenstelling	Handelingsregels waartoe besloten (relaties, posities, taken, bevoegdheden en/of functies)
10 Werkgroep Indicatie- stelling etc. PG	10.6.1992 (D241) _____	Alleen gegevens over een voorstel: 2 instellingen gezinszorg (2 intakers; 2 centrale intakers en 3 leidinggevendend); indicatiebureau thuiszorg (hoofd); 2 instellingen kruiswerk (waarvan 1 buiten de regio. Hoofdwijkverpleegkundige, wijkverpleegkundige, wijkzakenverzorgende, stafverpleegkundige), riagg (spv-er); regionale ondersteunende organisatie (projectleider) (D239)	'(...) de werkgroep is voorgesteld omdat interne problemen tussen kruiswerk en gezinszorg om een oplossing schreeuwen'. 'De werkgroep krijgt de opdracht, in korte tijd met duidelijke afspraken te komen over de thuiszorg voor pg-patiënten en de indicatiestelling daarvoor' (D241)
11 Gestructu- reerd directie- overleg intensieve thuiszorg	2.12.1992 (D275) _____	kruiswerk en gezinszorg (directeuren); ad hoc huisartsen (D262, 279; V7)	'Het beleid m.b.t. de intensieve thuiszorg 2 x per jaar onder de loupe te nemen en vast te stellen in een gestructureerd overleg'. 'Het gestructureerde directie-overleg zal de rapportage van de operagiegroep bespreken en besluiten hoe en door wie eventuele actie moet worden ondernomen' (D262).

Door de handelingen waarbij deze regels werden gebruikt geraakten taken en bevoegdheden over de netwerken in de projectorganisatie verdeeld en gingen actoren binnen de projectorganisatie bepaalde functies vervullen. Tussen de netwerken ontstonden afhankelijkheidsrelaties, waarbinnen het ene netwerk een dominante of ondergeschikte positie innam ten opzichte van het andere, of omgekeerd en waarbinnen actoren patroonsgewijs gingen handelen. Relaties en netwerken verdwenen door handelingen weer.

Overzicht 4.2 bevat per netwerk een toelichting, zoals de samenstelling en een beknopte weergave van de geldende handelingsregels⁴⁴.

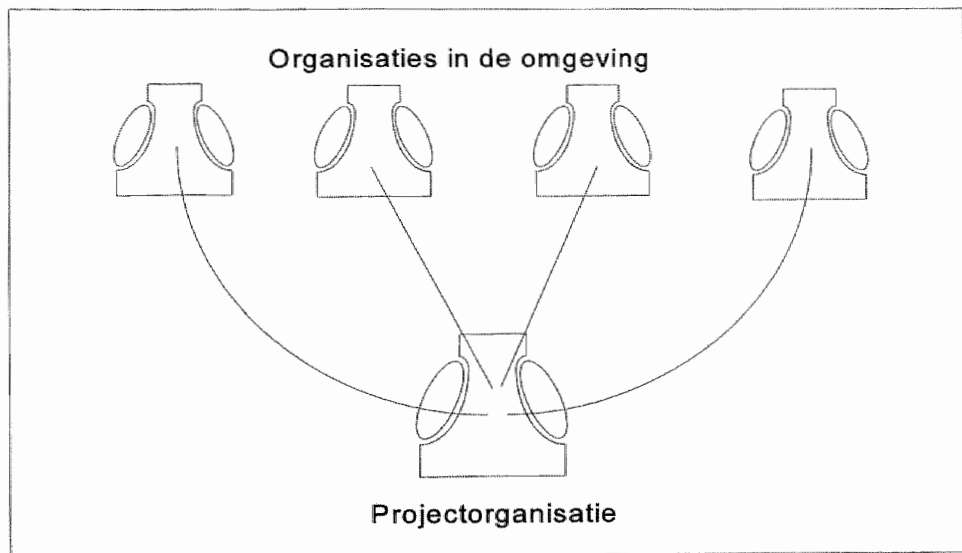


Fig. 4.3 Groepering in de projectorganisatie van actoren uit organisaties in de omgeving

De netwerken in de projectorganisatie bestonden uit vertegenwoordigers van organisaties. Zij werden vanuit hun organisaties opnieuw gegroepeerd (Fig. 4.3). Een aantal van hen werd tegelijkertijd of volgtijdelijk lid van meerdere netwerken. De leden kwamen periodiek bijeen om te vergaderen. Voor de weergave van de projectorganisatie op meerdere momenten hebben wij gebruik gemaakt van de figuurtjes waarmee Mintzberg (1988) 'zijn' configuraties aanduidt.

44 Voor zover het binnen de beschikbare ruimte mogelijk is, bevat Overzicht 4.2 (alsmede Overzicht 4.3) de letterlijke weergave van handelingsregels uit de projectdocumenten en andere databronnen (te herkennen aan de aanhalingstekens). In een aantal gevallen waren de regels in projectdocumenten zodanig uitgebreid, dat een samenvatting noodzakelijk was. Voor deze samenvatting werd, indien beschikbaar, gebruik gemaakt van beknopte beschrijvingen die de projectleider op ons verzoek tijdens interviews en in registratieformulieren heeft gegeven. Aldus werd in elk geval de betekenis van regels weergegeven, zoals die gold voor een van de actoren uit de projectorganisatie. Vanwege het belang dat wij aan 'betekenis' hebben gehecht, was deze werkwijze methodologisch gezien noodzakelijk. In andere gevallen moesten wij zélf een samenvatting maken.

4.3.1 De eerste configuratie: de eenvoudige structuur

Het allereerste netwerk in de reeks van netwerken die zouden opkomen en verdwijnen was de 'projectgroep aanvullende/intensieve thuiszorg' ('projectgroep itz'). Uit het projectplan blijkt dat dit netwerk in de jaren tachtig is ontstaan als een werkgroep van huisartsen, kruiswerk en gezinsverzorging. Zij werd nog voor de start van het Programma van WVC aangevuld met vertegenwoordigers van de zorgverzekeraar, het amw en de regionale ondersteunende organisatie. Een van de beleidsmedewerkers van de laatstgenoemde organisatie werd in 1990 de projectleider.

De oprichting van de projectgroep itz beschouwen wij als de eerste vorm van vervlechting van relaties tussen de actoren die later het project uitvoerden. De projectorganisatie vormde zich tot haar eerste configuratie (Fig. 4.4). Deze toonde gelijkenis met Mintzberg's 'eenvoudige structuur'. Kenmerkend daarvoor is dat het onderscheid in functies behorend bij de strategische top, het lijnmanagement, de ondersteunende staf, de technostrucuur en de werkvloer (zie par. 2.5.3.4) vaag is. De strategische top is het centrale orgaan, waarbinnen de macht is geconcentreerd. Van daaruit vindt supervisie plaats over de gebeurtenissen binnen de organisatie.

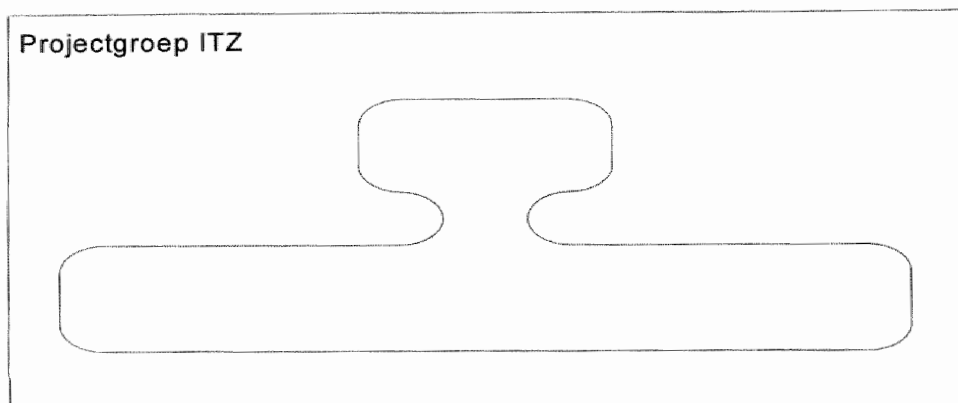


Fig. 4.4 Configuratie vóór 1990: eenvoudige structuur

De projectorganisatie aan het einde van de jaren tachtig was een eenvoudige versie van deze configuratie. Zij bestond uit één netwerk, waarbinnen de leden de functie van strategische top en staf vervulden. Dit orgaan vervaardigde de eerste versies van het projectplan, gedurende besluitvorming in onderling overleg tussen de leden.

Van een strikt onderscheid in bevoegdheden of taken was nog geen sprake. Wel kende de projectgroep een voorzitter (een vertegenwoordiger van het kruiswerk), als 'primus inter pares'. Verder lag voor de vertegenwoordigers van de regionale ondersteunende organisatie het accent op de uitvoering van administratieve en secretariële taken. Zo werden notulen en andere vergaderstukken door hen geschreven. Meer dan de overige leden vervulden zij functies die niet alleen behoren tot de ondersteunende staf, maar ook tot de technostrucuur. Een van de conceptversies van het projectplan (D6), geschreven door de latere projectleider, bevatte namelijk werkprocedures (een vorm van standaardisatie). De eerste contouren van een

asymmetrische afhankelijkheidsrelatie werden zichtbaar, waarin de vertegenwoordigers van de regionale ondersteunende organisatie allengs een ondergeschikte positie zouden gaan innemen ten opzichte van de vertegenwoordigers van de zorgverlenende instellingen.

Mintzberg's functies, die behoren bij het lijnmanagement en de werkvloer, werden voorsnog niet vervuld. Producten ten behoeve van de hulpverlening werden nog niet gemaakt, er viel derhalve geen leiding te geven aan de levering daarvan. Met name door het ontbreken van de werkvloer-functie week de configuratie af van de eenvoudige structuur in haar zuivere vorm. In dit opzicht liet de configuratie zien een adhocratie-in- wording te zijn.

4.3.2 De tweede configuratie: de hybride adhocratie

De vervlechting en de ontwikkeling van de projectorganisatie zette zich voort, toen door de instellingen en huisartsen die waren vertegenwoordigd in de projectgroep, de werkgroep draaiboek/werkwijze werd opgericht, gevolgd door onder andere het convergentiecollege en de Stichting Intensieve Thuiszorg Zuid-Kennemerland ('stichting itz'). De projectorganisatie ontwikkelde zich tot haar tweede configuratie: Mintzberg's adhocratie (Fig. 4.5).

De adhocratie is bij uitstek bedoeld om innovaties tot stand te brengen, in dit geval vernieuwingen in de organisatie van zorg. Binnen een adhocratie, door Mintzberg ook aangeduid als 'project structure', worden professionals vanuit verschillende disciplines bijeen gebracht in 'creative teams'. Deze teams of projectgroepen moeten voor de beoogde innovaties zorg dragen. Veelal gaat het om tijdelijke teams die een afgebakende opdracht moeten uitvoeren ('task forces').

Afstemming tussen de betrokkenen wordt vooral door overleg gerealiseerd. Kenmerkend voor de adhocratie is verder dat de macht niet is geconcentreerd bij de strategische top, maar is verspreid over de organisatie. In het bijzonder is macht gedelegeerd naar de teams.

Het onderscheid tussen strategische top, lijnmanagement en staf (technostructuur en ondersteunende staf) is niet scherp. Afhankelijk van het type configuratie wordt de werkvloer wel ('operating adhocracy') of niet ('administrative adhocracy') tot de adhocratie gerekend. In de 'administrative adhocracy' wordt de werkvloer bijvoorbeeld uitbesteed aan andere organisaties.

Uitgaande van de handelingsregels die na besluiten in de projectorganisatie werden ingevoerd en waaruit de functies, relaties en posities, alsmede de verdeling van taken en bevoegdheden duidelijk worden⁴⁵, hebben wij de netwerken in de tweede configuratie getypeerd. Zoals nog blijkt leerde een vergelijking met de genoemde kenmerken dat sprake was van een hybride, 'administrative adhocracy'.

45 Handelingsregels betreffen natuurlijk ook de uitvoering van taken, het gebruik van bevoegdheden, het bekleden van posities en het aangaan van relaties. Juist in toevoegingen zoals 'uitvoeren' komt het dynamisch karakter van 'handelen' tot uiting.

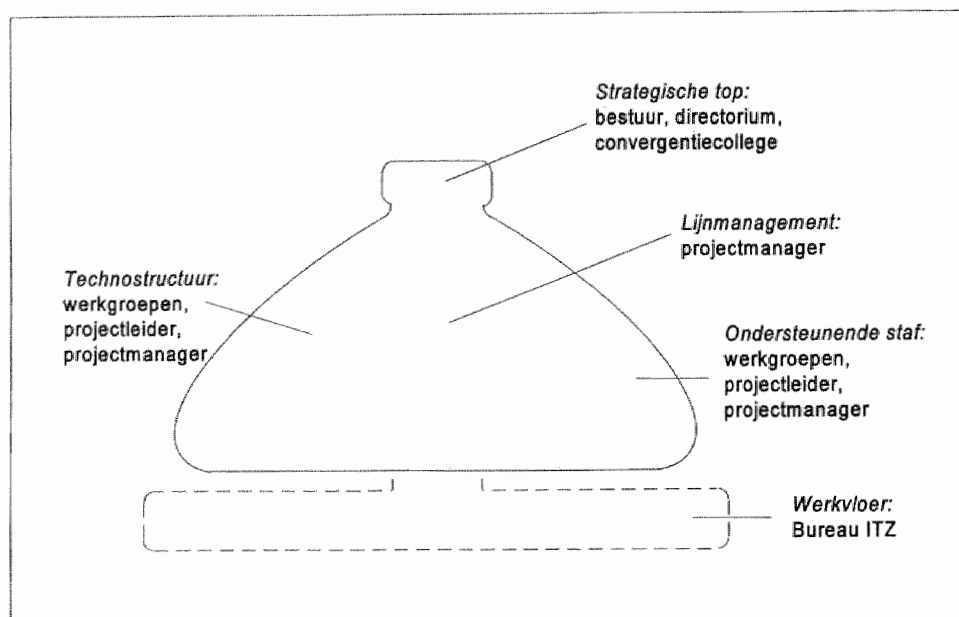


Fig. 4.5 Configuratie 1990-1992: hybride adhocratie

Strategische top

De stichting itz, die het project moest uitvoeren en onder andere bevoegd was de middelen voor de verlening van intensieve thuiszorg te beheren (D20), bestond uit een bestuur en een directorium. Beide netwerken waren samengesteld uit vertegenwoordigers (bestuursleden resp. directeuren, met uitzondering van de vertegenwoordigers van de huisartsen) van de participerende instellingen. Een beleidsmedewerker van de zorgverzekeraar nam als adviseur deel aan de directoriumvergaderingen. Het bestuur van de stichting itz werd geacht de grote lijnen van het beleid te bepalen. Het directorium moest bestuursbesluiten voorbereiden en (doen) uitvoeren (R1).

Het bestuur en directorium van de stichting itz kunnen wij samen met het convergentiecollege de strategische top van de projectorganisatie noemen. Zij moesten besluiten nemen over de toedeling van de geldelijke middelen die de stichting itz beheerde, en over te ondernemen projectactiviteiten, zoals de invoering van een organisatiemodel voor de verlening van intensieve thuiszorg (zie par. 4.4). In de praktijk was het vooral het directorium dat dergelijke besluiten nam. Een deel⁴⁶ van hun handelingsregels, alsmede die van projectmanager en projectleider, waren opgenomen in schriftelijke overeenkomsten of statuten. Voor de overige netwerken was dit niet het geval. Volgens deze regels was de macht in de projectorganisatie bij het bestuur en het directorium geconcentreerd.

46 Tijdens vergaderingen werden ook handelingsregels geformuleerd die niet in statuten of overeenkomsten werden opgenomen.

Het convergentiecollege werd ingesteld opdat regionale ontwikkelingen in de hulpverlening op elkaar konden worden betrokken (D11). Dit college moest onder andere afstemming realiseren tussen het project itz en het andere project in de regio. Het was samengesteld uit vertegenwoordigers van de projectorganisaties van beide projecten.

Technostructuur en ondersteunende staf

De stichting itz en het convergentiecollege werden bij de uitvoering van hun taken ondersteund door een projectleider⁴⁷, een secretaresse en een aantal tijdelijke werkgroepen ('task forces') die met verschillende namen werden aangeduid ('werkgroep', 'projectgroep', 'klankbordgroep', 'operagroep' of 'taakgroep'). De werkgroepen fungeerden als 'creative teams' en bestonden meestal uit professionals (vooral hulpverleners met uiteenlopende disciplinaire achtergronden, zoals wijkverpleging en maatschappelijk werk), die beschikbaar werden gesteld door de verschillende participerende organisaties. Zij moesten in onderling overleg tijdens vergaderingen hun werk doen.

De projectleider en de secretaresse waren afkomstig van de regionale ondersteunende organisatie. Getweeën vormden zij het 'projectbureau'. Het projectbureau en de werkgroepen werkten in opdracht van het directorium, het bestuur of het convergentiecollege.

Nu eens kregen werkgroepen de taak nieuwe zorgproducten te ontwikkelen. In die gevallen kunnen zij de ondersteunende staf worden genoemd. Dan weer dienden zij handelingsregels te ontwikkelen voor de organisatie van de zorgverlening, die bijvoorbeeld in een protocol werden ondergebracht, zoals de handleiding intensieve thuiszorg voor terminale patiënten (D223)⁴⁸. Protocollen zijn bedoeld om werkprocessen te standaardiseren. De werkgroepen fungeerden in die gevallen als instrumentenmakerijen en zouden door Mintzberg (1979) met het begrip 'technostructuur' zijn aangeduid. De functies van technostructuur en ondersteunende staf liepen voor meerdere werkgroepen dus in elkaar over. Dit geldt voor de taakgroep convergentie, de werkgroep uitbreiding aanbod intensieve thuiszorg, de werkgroep praktijkproblemen en de operagroep.

Tot de taken van de ondersteunende staf behoren 'research and development'-activiteiten. De werkgroepen voerden dergelijke taken uit wanneer zij beleidsondersteunende informatie verzamelden, bijvoorbeeld over beschikbare (aanbieders van) zorgproducten voor pg-patiënten in de regio. Zij brachten dan als een team van landmeters de regionale en nationale omgeving van het project in kaart en deden van hun bevindingen verslag aan de strategische top, in het bijzonder aan het directorium. Het was de bedoeling dat het directorium met behulp van de informatie van de werkgroepen besluiten nam over het projectbeleid, welke besluiten vervolgens ter goedkeuring aan het bestuur moesten worden voorgelegd.

De projectleider kreeg soortgelijke opdrachten als de werkgroepen, werd (evenals de projectmanager, zie hierna) geacht deel uit te maken van werkgroepen en moest ervoor zorgen dat vergaderingen plaatsvonden, dat opdrachten van netwerken werden uitgevoerd en dat verzamelde informatie op de beoogde plaatsen terecht kwam. Ook

47 De projectleider zou in verband met zwangerschapsverlof tussen september 1990 en maart 1991 worden vervangen door twee opeenvolgende projectleiders (D1, 70, 112, 275)

48 De projectleider noemde dergelijke verzamelingen van handelingsregels 'protocollen' (R3). Zij gaf hieraan de betekenis 'protocol'.

de functie van de projectleider kan met behulp van de begrippen 'ondersteunende staf' en 'technostructuur' worden getypeerd.

Tussen de staforganen van de projectorganisatie en de organen in de strategische top was sprake van een asymmetrische afhankelijkheidsrelatie. Daarin namen de laatstgenoemde organen een dominante positie in ten opzichte van de eerste (zie ook hoofdstuk 5). Het was voor het eerst in de regio dat tussen interorganisatiele netwerken onderling een asymmetrische afhankelijkheidsrelatie was gecreëerd. Aan de vervulling van staffuncties waren geen bevoegdheden verbonden.

Lijnmanagement

Na de stichting itz richtten de participanten gezamenlijk het Bureau Intensieve thuiszorg ('bureau itz') op, van waaruit de verlening van intensieve thuiszorg aan de doelgroepen van het project moest worden georganiseerd. Het ressorteerde onder de stichting itz. Hoofd van het bureau was de *projectmanager* (niet te verwarren met de *projectleider*). Deze trad in dienst bij de stichting itz, in casu bij het directorium, dat bevoegd was het werkgeverschap te vervullen (D56).

Doordat de projectmanager een aantal malen opdracht kreeg deel te nemen aan werkgroepen (het directorium formuleerde daartoe handelingsregels), diende deze functies te vervullen die door Mintzberg zijn toebedeeld aan de technostructuur en de ondersteunende staf. Voor het overige handelde de projectmanager als lijnmanager, door leiding te geven aan de organisatie van de verlening van intensieve thuiszorg. Deze functionaris was onder andere bevoegd hulpverleners uit de participerende organisaties voor casusoverleg bijeen te roepen (D20) (zie par. 4.4). Daarmee was een asymmetrische afhankelijkheidsrelatie gecreëerd tussen projectmanager en hulpverleners. De relatie kende geen precedent. Het was nog niet voorgekomen dat een functionaris buiten de instellingen zeggenschap kreeg over de hulpverleners van deze organisaties.

De functie van één werkgroep -de operagroep- lag op de grens van de functies van de technostructuur en de ondersteunende staf enerzijds en van het lijnmanagement anderzijds. De operagroep moest structurele knelpunten in de hulpverlening zien op te lossen (D208), niet alleen door informatie te verzamelen of handelingsregels te ontwikkelen, maar ook door zelf in te grijpen in de praktijk van hulpverlening. Zij diende op te treden als een team van mecaniciens dat de eigen instrumenten gebruikte. Het was de bedoeling dat alleen mecaniciens deelnamen die in de eigen instelling de verlening van intensieve thuiszorg mochten regelen. Met andere woorden, zij moesten binnen de eigen organisatie lijnmanagers zijn.

De instelling van de operagroep leidde binnen de projectorganisatie niet tot een verdere invulling van het lijnmanagement voor de uitvoering van de intensieve thuiszorg. Hoewel (uitgaande van de omschrijving van hun functie in de projectdocumenten) de individuele leden wel degelijk een dergelijke functie hadden, beperkte deze zich tot de eigen organisatie. Noch individueel, noch als groep konden zij volgens de regels in elkaars organisatie als lijnmanagers optreden.

Werkvloer

Het bureau itz noemen wij de werkvloer. Behalve de projectmanager en een secretaresse bestond dit netwerk uit hulpverleners van de participerende instellingen. Zij werden per hulpsituatie bijeengeroepen. De samenstelling kon van casus tot casus variëren. Op deze manier ontstonden casusteams die elk het karakter hadden van 'task forces'. Na beëindiging van de hulpverlening aan de betreffende vrager gingen de leden uiteen.

Verlening van intensieve thuiszorg behoorde niet tot de producten van de werkvloer van de projectorganisatie, maar was een zaak van de zorgverlenende instellingen zelf. Niettemin werden door het bureau itz producten vervaardigd. Onder leiding van de projectmanager stelden de hulpverleners ten behoeve van de organisatie van de intensieve thuiszorg aan individuele patiënten bijvoorbeeld de indicatie. Ook werden hulpplannen opgesteld⁴⁹.

Hybride adhocracy

De beschreven functies waren niet altijd scherp onderscheiden. Zo hebben wij aangegeven dat werkgroepen taken kregen die zowel bij de technestructuur als de ondersteunende staf behoren. Verder waren de meeste netwerken werkgroepen, die vooral als tijdelijke 'task forces' en als 'creative teams' moesten opereren. In zulke opzichten komt de configuratie zoals wij die waarnamen overeen met de beschrijving van de adhocratie door Mintzberg.

Anders dan in de adhocracy in haar zuivere vorm echter werd de macht niet gedelegeerd naar de professionals in de 'creative teams'. Bestuur en directorium van de stichting itz hadden de zeggenschap over projectaangelegenheden. Het was bijvoorbeeld aan deze netwerken te besluiten welke regels voor de organisatie van de hulpverlening werden ingevoerd, niet aan de teams. De configuratie had daarmee het karakter van een hybride. Zij was een combinatie van de adhocratie en de eenvoudige structuur.

Omdat in de configuratie sprake was van een werkvloer die producten maakte, zouden wij kunnen spreken van een 'operating adhocracy'. Echter, de producten reikten niet zover dat zij de gehele hulpverlening aan intensieve thuiszorg-patiënten omvatten. Degenen die daadwerkelijk de hulp verleenden, behoorden tot de werkvloer van de participerende organisaties. Daarmee hield de configuratie het midden tussen de 'administratieve adhocracy' en de 'operating adhocracy'.

4.3.3 De derde configuratie: terug naar de eenvoudige structuur

Eind 1992 waren de meeste netwerken verdwenen. De projectorganisatie ontwikkelde zich weer in de richting van haar oorspronkelijke vorm: de eenvoudige structuur (Fig. 4.6).

De stichting itz werd eind 1992 opgeheven. In de plaats kwam een 'gestructureerd directie-overleg intensieve thuiszorg' tussen de directeuren van kruiswerk en gezinszorg, waaraan op ad hoc basis een vertegenwoordiger van de huisartsen zou worden toegevoegd. Het amw participeerde hierin niet. Van dit overleg is alleen bekend dat het diende om het beleid met betrekking tot intensieve thuiszorg in de regio te bezien en vast te stellen. Het convergentiecollege en het projectbureau bestonden tot het einde van 1992. Het bureau itz was reeds per 1.4.1992 opgeheven, de datum

49 Hoewel in beide de werkafspraken en de taakverdeling tussen hulpverleners worden vastgelegd (Van Raak et al, 1993), is een hulpplan niet hetzelfde als een protocol. Een hulpplan is bedoeld voor gebruik bij één patiënt. Een protocol daarentegen is bedoeld voor de zorg aan een gehele patiëntencategorie. Met een protocol wordt beoogd de hulpverlening aan de doelgroepen te standaardiseren. Het opstellen van protocollen is daarom de taak van de technestructuur en niet van de werkvloer. Anders dan bij protocollen wordt in het hulpplan de zorg op maat gesneden van de individuele hulpvrager. Van standaardisatie is geen sprake.

waarop de toenmalige (tweede⁵⁰) projectmanager met ontslag ging. Afgesproken werd dat de functies van de projectmanager en het bureau itz voortaan werden vervuld door leden van een aantal afzonderlijke participerende instellingen, zoals het kruiswerk en de gezinsverzorging.

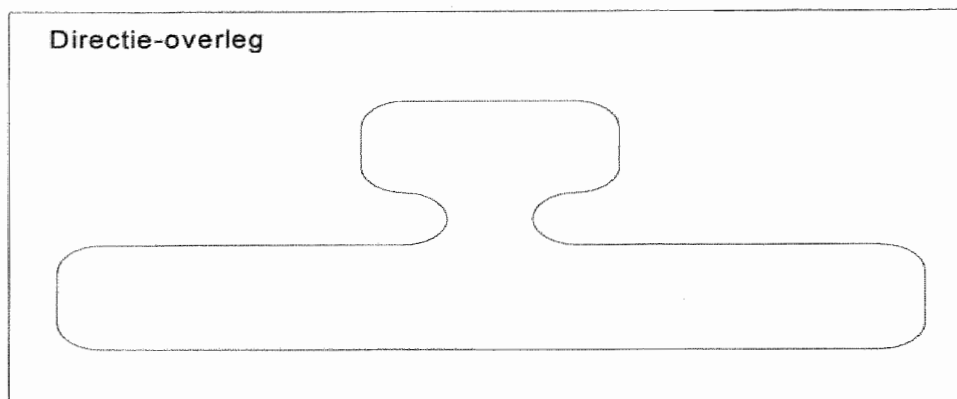


Fig. 4.6 Configuratie eind 1992: terug naar de eenvoudige structuur

In de tussentijd waren de meeste opgerichte werkgroepen uiteen gegaan. De twee resterende werkgroepen, de operagroep en de 'werkgroep indicatiestelling etc. pg', kregen van het directorium de opdracht van hun werkzaamheden en bevindingen verslag te doen aan de afzonderlijke directies die in de projectorganisatie participeerden. De operagroep werd aan het einde van het project opgeheven. Over het lot van de 'werkgroep indicatiestelling etc. pg' zijn geen gegevens beschikbaar.

Deze veranderingen betekenen dat aan het einde van de projectperiode van lijnmanagement en een werkvloer geen sprake meer was. Tot de ondersteunende staf en de technestructuur kon hooguit nog de 'werkgroep indicatiestelling etc. pg' worden gerekend, voor zover die nog bestond. De aanduiding 'strategische top' betrof voortaan het directeurenoverleg, een netwerk waarvan handelingsregels niet langer in statuten van een rechtspersoon of in een schriftelijke overeenkomst waren vastgelegd. Relaties, asymmetrisch en anderszins, waren afgebroken, actoren waren teruggegaan naar hun eigen organisaties in de omgeving, de ontvlechting was vergaand. De eenvoudige structuur die ontstond was feitelijk een desintegrerende adhocratie.

4.4 Veranderingen in structuur en macht: vervlechting en ontvlechting in de organisatie van intensieve thuiszorg

De processen die wij tot dusverre hebben beschreven betroffen zowel het secundaire proces als het secundaire niveau van het primaire proces.

50 De eerste projectmanager nam eind 1990 ontslag (D84). In februari 1991 werd een nieuwe projectmanager aangesteld (D105). De eerste en de tweede projectmanager werkten op basis van een overeenkomst met de stichting itz (D122).

Het project was met name bedoeld voor innovaties in het laatstgenoemde proces. Invoering van het organisatiemodel voor de hulpverlening dat in het projectplan werd omschreven, vormde de primaire bestaansreden van de projectorganisatie. Dit model had alleen betrekking op de verlening van *intensieve* thuiszorg door meerdere instellingen gezamenlijk (multidisciplinaire zorg). De organisatie van de *reguliere* zorg van de afzonderlijke instellingen, waarop de intensieve thuiszorg een aanvulling moest zijn, diende niet te worden veranderd.

Een beschrijving van de veranderingen op het organisatorische niveau van de hulpverlening verschaft meer inzicht in hetgeen de leden van de projectorganisatie trachtten te realiseren. Modellen zoals het model in het projectplan bestaan uit een of meerdere verzamelingen van regels, die bij de organisatie van de hulpverlening moeten worden gebruikt. De veranderingen die wij bespreken, hebben betrekking op de invoering en de teniet verklaring van dergelijke verzamelingen.

Gedurende de projectperiode zijn meerdere verzamelingen van zulke regels ingevoerd en toegepast. Handelingen kregen bij gebruik daarvan een patroonmatig karakter. Fig. 4.7 toont de momenten waarop door het directorium besluiten zijn genomen over de invoering of teniet verklaring van verzamelingen regels. Tussen haakjes staat de auteur vermeld van het document waarin deze regels zijn te vinden.

De regels kunnen worden gegroepeerd tot niet één model, maar tot twee opeenvolgende modellen (Overzicht 4.3). Beide omvatten alle fasen van het hulpverleningsproces (zie par. 3.6.1): aanmelding van de zorg; voorbereiding van de zorgverlening; uitvoering; evaluatie⁵¹. Geciteerde regels zijn te herkennen aan aanhalingstekens.

Onze weergave van de modellen sluit aan bij de informatie die de projectleider op ons verzoek heeft verstrekt (R3). Beide werden ook door de projectleider als afzonderlijke modellen beschouwd (V7). De betekenis die wij aan de verzamelingen regels geven, komt dus overeen met de betekenis die de modellen voor deze functionaris hadden.

Binnen de modellen stond een aantal instrumenten centraal, die moesten worden gebruikt tijdens het primaire proces: 'meldpunt' (aanmelding); 'multidisciplinaire casusbespreking', 'zorgcoördinator' en 'zorgplan' (voorbereiding en uitvoering); 'logboek' (evaluatie). Wij hebben onvoldoende gegevens om te kunnen bepalen of werd gehandeld volgens alle handelingsregels die in de modellen zijn opgenomen. Anders ligt het voor de instrumenten. Wij weten dat deze in de praktijk werden gebruikt. Dit hebben wij afgeleid uit projectdocumenten zoals interne evaluatierapporten (D192⁵², 274).

-
- 51 Het overzicht bevat niet alle regels die zijn geformuleerd. De ruimte was te beperkt om verzamelingen van regels zoals een handleiding in hun volledige omvang weer te geven.
- 52 In dit rapport wordt bijvoorbeeld gesteld dat in de periode juli 1990 - juli 1991 bij het bureau itz 197 personen zijn aangemeld, 126 patiënten in zorg zijn genomen en 115 casusbesprekingen zijn gehouden. Aan 37 patiënten was zorg verleend zonder casusbespreking. Er werden 115 logboeken uitgereikt. Daarvan werden 54 ingevuld geretourneerd, waarvan 47 met evaluatieformulieren, ingevuld door hulpverleners.

4.4.1 Eerste model: vervlechting van relaties tussen hulpverleners

Gebruik van het eerste model betekende vervlechting van relaties tussen hulpverleners uit verschillende instellingen. Fig. 4.8 geeft de wijze weer waarop de hulpverlening in het algemeen was georganiseerd voorafgaand aan de invoering van het model.

Elke zorgaanbiedende instelling regelde in principe afzonderlijk de organisatie van de eigen hulpverlening. In de figuur is dit met behulp van ononderbroken ellipsen per fase van het primaire proces aangegeven. Dit blijkt uit documenten zoals jaarverslagen en beleidsplannen van de participerende instellingen, alsmede uit interviews met directeuren van de zorgverlenende instellingen (zoals V3).

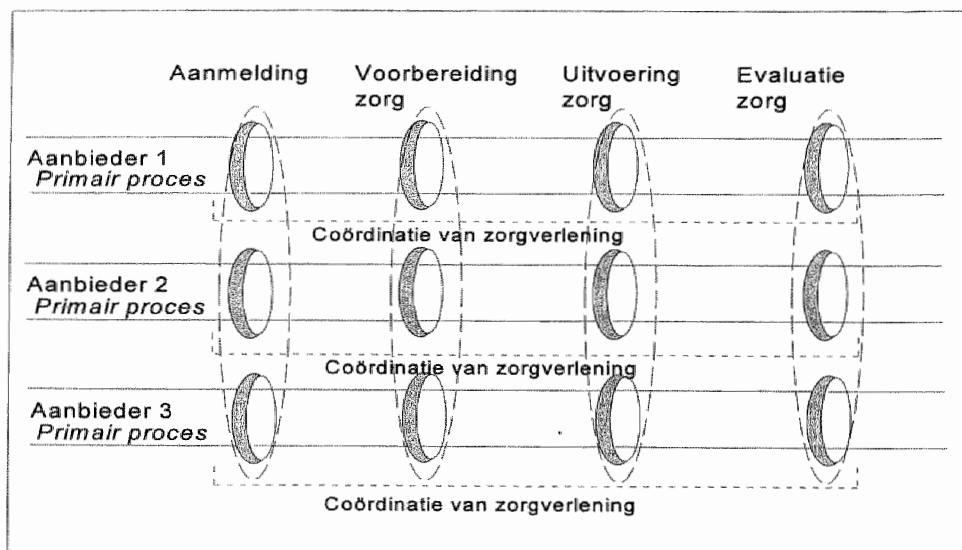


Fig. 4.8 Organisatie van de hulpverlening voorafgaand aan de invoering van het eerste model

Daarmee is overigens niet gezegd dat bijvoorbeeld nooit afstemming plaatsvond tussen hulpverleners uit verschillende instellingen die bij dezelfde vrager waren betrokken. Dit kwam wel degelijk voor. Zo werden in meerdere organisaties multidisciplinaire casusbesprekingen gehouden (zie par. 4.6). Daarom hebben wij in Fig. 4.8 bij de fasen van de zorgverlening met behulp van stippellijnen schakels getekend tussen verschillende aanbieders.

Het eerste model (1.7.1990 - 31.3.1992) betrof aanvankelijk uitsluitend de terminale patiënten. Later werd het ook van toepassing verklaard op pg-patiënten. Intensieve thuiszorg aan terminale patiënten was uitsluitend een zaak van huisartsen, gezinszorg en kruiswerk. In de zorgverlening aan pg-patiënten participeerde ook het amw, zij het incidenteel.

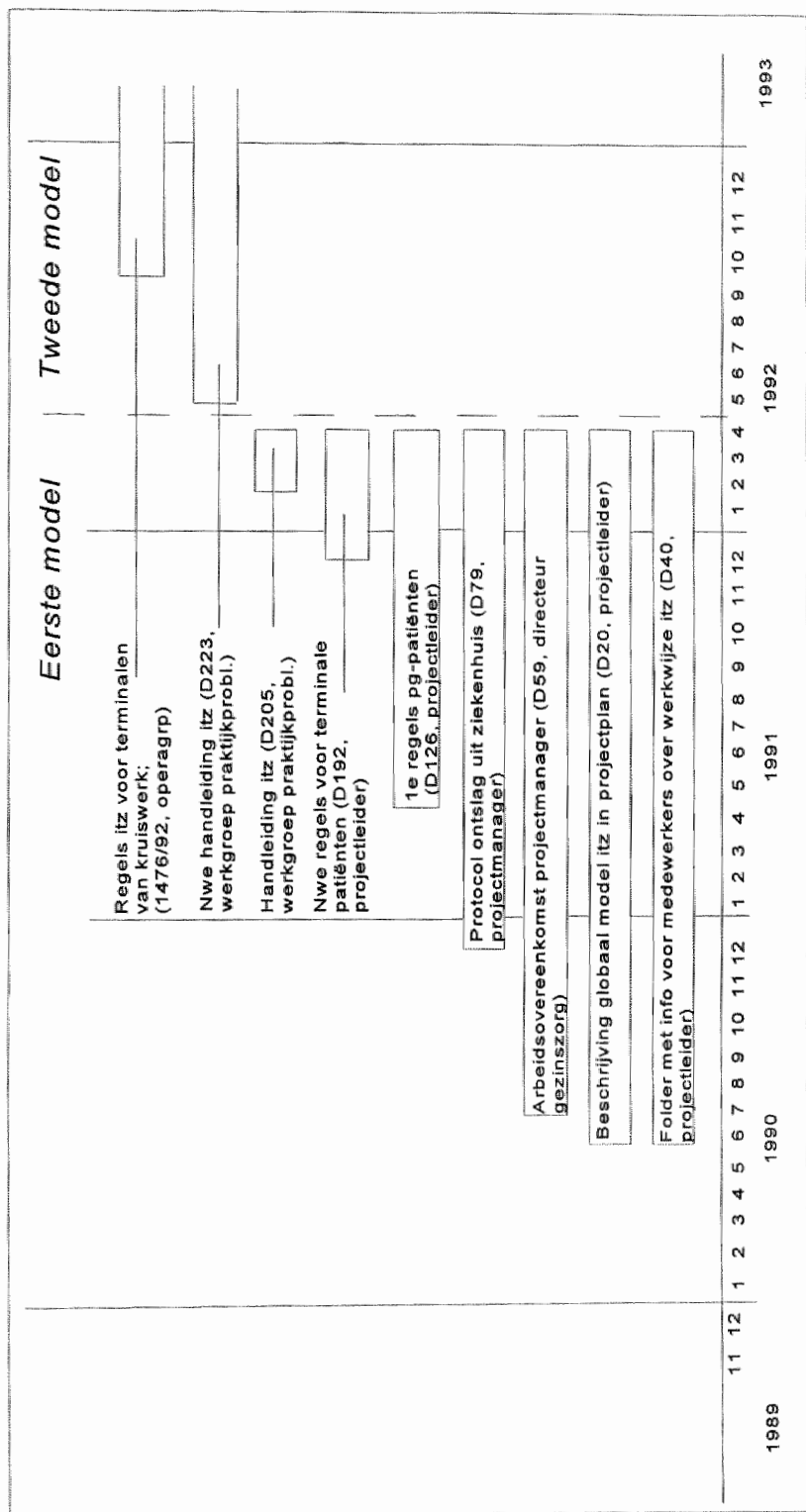


Fig. 4.7 Momenten van invoering/teniet verklaring van regels voor de organisatie van intensieve thuiszorg

Overzicht 4.3 Twee opeenvolgende modellen met handelingsregels voor organisatie van intensieve thuiszorg, ingedeeld in fasen van het primaire proces

Eerste model (1.7.1990 - 31.3.1992) (D20, 32, 40)		Tweede model (1.4.1992 - 31.12.1992) (D223, 252, 253; R2)	
Doelgroep: terminale patiënten en pg-patiënten	Doelgroep: terminale patiënten	Doelgroep: terminale patiënten	Doelgroep: pg-patiënten
<p>Aanmelding hulp</p> <ul style="list-style-type: none"> - patiënten, reeds in zorg bij de eerstelijns: aanmelding bij het bureau intensieve thuiszorg - nieuwe patiënten/patiënten intramuraal: aanmelding bij de centrale meldpunten van kruiswerk en gezinsverzorging; na intake aanmelding bij bureau itz - aanmelding door hulpverlenende instellingen 	<p>Aanmelding hulp</p> <ul style="list-style-type: none"> - nieuwe patiënten (nog niet bekend bij kruiswerk of gezinszorg): aanmelding bij de centrale meldpunten van de instellingen - patiënten, bekend bij de eerstelijns: aanmelding bij kruiswerk - aanmelding door: hulpverlenende instellingen 	<p>Aanmelding hulp</p> <ul style="list-style-type: none"> - nieuwe patiënten (nog niet bekend bij de eerstelijns): aanmelding bij de centrale meldpunten van de instellingen - patiënten, bekend bij de eerstelijns: aanmelding bij de thuiszorgcoördinatoren van gezinsverzorging - aanmelding door hulpverlenende instellingen 	<p>Doelgroep: pg-patiënten</p>
<p>Voorbereiding hulpverlening (intake-indicatiestelling)</p> <ul style="list-style-type: none"> - intake: door kruiswerk en/of gezinsverzorging, voortgaand aan aanmelding (indien patiënt reeds bekend is: geen nieuwe intake) - wanneer een aanmelding bij het bureau intensieve thuiszorg is aangekomen, (...) roept de projectmanager de direct betrokken eerstelijns hulpverleners bijeen (casusteam) - het casusteam stelt de indicatie; de projectmanager beoordeelt in hoeverre aan de itz-voorwaarden is voldaan 	<p>Voorbereiding hulpverlening (intake-indicatiestelling)</p> <ul style="list-style-type: none"> - nieuwe patiënten: na melding doet intaker intakebezoek, bekende patiënten: intake is reeds gebeurd - de hoofdverpleegkundige en de betrokken partijen bij hulpverlening te betrekken. Indien gezinszorg nog niet is betrokken wordt contact opgenomen met de thuiszorgcoördinator van de gezinszorg. - de hoofdverpleegkundige gaat bij de betrokken wijkverpleegkundige na of casusbespreking gewenst is en of zorgcoördinatie goed is geregeld - indicatiestelling: tijdens casusbespreking wordt voorstel geformuleerd. Indien geen casusbespreking: de betrokkenen formuleren indicatievoorstel en bepalen wie zorgcoördinator is 	<p>Voorbereiding hulpverlening (intake-indicatiestelling)</p> <ul style="list-style-type: none"> - nieuwe patiënten (thuis of intramuraal): intakebezoek door intaker, die daarna contact opneemt met de spv-er itz van de riagg - de spv-er stelt vast of itz geïndiceerd is; zo nee, dan valt de patiënt onder reguliere zorg en doet de intaker de intake - indien itz is geïndiceerd: intaker/spv-er geven aanvraag en informatie door aan de thuiszorgcoördinator (functionaris bij gezinszorg); gedurende bespreking van casusbespreking gewenst is. Zo nee: samen en in overleg met de huisarts wordt indicatie gesteld. Zo ja: intaker/thuiszorgcoördinator organiseert casusbespreking; indicatiestelling tijdens de casusbespreking 	

Overzicht 4.3 Twee opeenvolgende modellen met handelingsregels voor organisatie van intensieve thuiszorg, ingedeeld in fasen van het primaire proces (vervolg)

Eerste model (1.7.1990 - 31.3.1992)	Tweede model (1.4.1992 - 31.12.1992)	
Doelgroep: terminale patiënten en pg-patiënten	Doelgroep: terminale patiënten	Doelgroep: pg-patiënten
<p><i>Voorbereiding hulpverlening (intake-indicatiestelling) (vervolg)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 'tijdens de eerste bijeenkomst van het casusteam wordt tevens een zorgcoördinator aangewezen. Dat is een van de direct betrokken hulpverleners, een lid van het casusteam' 	<p><i>Voorbereiding hulpverlening (intake-indicatiestelling) (vervolg)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - indicatievoorstel wordt aan budgetbeheerder (hoofdwijkverpleegkundige) voorgelegd 	<p><i>Voorbereiding hulpverlening (intake-indicatiestelling) (vervolg)</i></p> <p>bekende patiënten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - intake reeds gebeurd - initiatiefnemer overlegt met overige betrokken hulpverleners over wenselijkheid itz. Zo ja: contact met thuiszorgcoördinator, die contact opneemt met spv-er itz van riagg - 'de spv-er stelt vast of itz geïndiceerd is, zo nee: de patiënt valt onder de reguliere zorg'. Zo ja: spv-er en thuiszorgcoördinator bepalen met aannelder of casusbespreking gewenst is. Zo nee: zij formuleren samen indicatie. Zo ja: thuiszorgcoördinator organiseert casusbespreking met in elk geval direct/potentieel betrokken hulpverleners; indicatiestelling tijdens casusbespreking - thuiszorgcoördinator moet ervoor zorgen dat er indicatie komt
<p><i>Voorbereiding hulpverlening (toewijzing hulp)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - geen gegevens. In elk geval wordt de in te zetten zorg in het hulpplan vermeld 	<p><i>Voorbereiding hulpverlening (toewijzing hulp)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - de budgetbeheerder toest indicatiestelling aan het budget, een administratieve kracht van kruiswerk zet aanvullende wijkverpleegkundige zorg in; indien gezinszorg is geïndiceerd zorgt de betrokken leidinggevende voor inzet van gezinszorg - de zorgcoördinator, (meest betrokken hulpverlener, meestal wijkverpleegkundige) organiseert een eventuele casusbespreking - casusbesprekingen worden geleid door hoofdwijkverpleegkundige 	<p><i>Voorbereiding hulpverlening (toewijzing hulp)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - riagg moet altijd bij casusbespreking aanwezig zijn; - thuiszorgcoördinator bepaalt wie zorgcoördinator is (lenzij dat in casusbespreking is gebeurd) en zet gezinszorg in - indien wijkverpleging is geïndiceerd: indicatie wordt doorgegeven aan kruiswerk, die de inzet van wijkverpleging organiseert - de betrokken thuiszorgdisciplines stellen gezamenlijk het benodigde deskundigheidsniveau vast - in logboek wordt vastgelegd wat de taken van de hulpverleners zijn

Overzicht 4.3 Twee opeenvolgende modellen met handelingsregels voor organisatie van intensieve thuiszorg, ingedeeld in fasen van het primaire proces (vervolg)

Eerste model (1.7.1990 - 31.3.1992)		Tweede model (1.4.1992 - 31.12.1992)	
Doelgroep: terminale patiënten en pg-patiënten		Doelgroep: terminale patiënten	Doelgroep: pg-patiënten
<p><i>Vorbereiding hulpverlening: (opstellen hulpplan)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 'onder leiding van de projectmanager maakt het casusteam een hulpplan voor de in te zetten zorg', alsmede een kostenraming. Accordering van de kostenraming is de taak van de projectmanager 		<p><i>Vorbereiding hulpverlening (opstellen hulpplan)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - gebeurt tijdens casusbespreking 	<p><i>Vorbereiden hulpverlening (opstellen hulpplan)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - onder verantwoordelijkheid van spv-er wordt zorgplan opgesteld; indien een casusbespreking is georganiseerd, gebeurt dit tijdens casusbespreking
<p><i>Uitvoering hulpverlening</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - na accordering door projectmanager kunnen de hulpverleners itz inzetten volgens hulpplan, o.l.v. zorgcoördinator; de hulpverleners behouden bij de hulpverlening hun professionele verantwoordelijkheid - 'onder leiding van de zorgcoördinator wordt tot uitvoering van het hulpplan overgegaan. De projectmanager en de zorgcoördinator houden contact met elkaar over het verloop van de zorg, onder meer om tot wijziging van het hulpplan te kunnen komen als dat nodig is' 		<p><i>Uitvoering hulpverlening</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - indien onvoorziene wijziging van hulpplan gewenst is en de wijziging financiële gevolgen heeft, dan kan de wijziging niet zonder toetsing aan budget door budgetbeheerder worden doorgevoerd - uitvoering door hulpverleners o.l.v. zorgcoördinator - de hoofdverpleegkundigen hebben een coördinerende rol 	<p><i>Uitvoering hulpverlening</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - locatie: thuis - thuiszorgcoördinator bewaakt budget en is eindverantwoordelijke voor toekenning itz - uitvoering door hulpverleners o.l.v. zorgcoördinator (meest betrokken hulpverlener) - spv-er is casemanager en bewaakt of patiënt geïndiceerd blijft voor itz; met spv-er worden evt. veranderingen in hulpplan het eerst doorgesproken - de zorgcoördinator bewaakt de uitvoering van hulpplan - verandering van zorgplan met gevolgen voor zorginzet moeten worden getoetst aan budget door thuiszorgcoördinator

Overzicht 4.3

Twee opeenvolgende modellen met handelingsregels voor organisatie van intensieve thuiszorg, ingedeeld in fasen van het primaire proces (vervolg)

Eerste model (1.7.1990 - 31.3.1992)	Tweede model (1.4.1992 - 31.12.1992)	
Doelgroep: terminale patiënten en pg-patiënten	Doelgroep: terminale patiënten	Doelgroep: pg-patiënten
<i>Evaluatie van hulpverlening</i> <ul style="list-style-type: none">- invullen van logboek- tussentijds roept de zorgcoördinator het casusteam bijeen voor evaluatie- zorgcoördinator rapporteert aan de projectmanager- bij beëindiging van itz roept de zorgcoördinator het casusteam bijeen voor evaluatie- de projectmanager sluit na de evaluatie-informatie te hebben gekregen de hulpverlening administratief af, stelt het definitieve kostenoverzicht op en zorgt voor betaling van de verleende itz	<i>Evaluatie van hulpverlening</i> <ul style="list-style-type: none">- evaluatie m.b.v. invullen van evaluatieformulier door de zorgcoördinator na afloop van de itz. Formulier wordt versprekt via hoofdwijkverpleegkundige; desgewenst tussentijdse casus- of evaluatiebespreking	<i>Evaluatie van hulpverlening</i> <ul style="list-style-type: none">- evaluatie tijdens periodieke casusbesprekingen

Gebruik van het model betekende in alle fasen van de hulpverlening een organisatorische verandering. Door de formering van multidisciplinaire casusteams die onder leiding van de projectmanager de indicatie moesten stellen, hulpplannen moesten vervaardigen voor patiënten die bij het bureau itz werden aangemeld, en de verleende hulp moesten evalueren, werden per fase schakels gelegd tussen de hulpverlenende instellingen (zie de ellipsen in Fig. 4.9). Dit gebeurde door het bureau itz, dat een positie had buiten de zorgaanbiedende instellingen. Anders dan in de reguliere zorg was de coördinatie van het gehele proces geen zaak van elke afzonderlijke instelling, maar van de projectmanager.

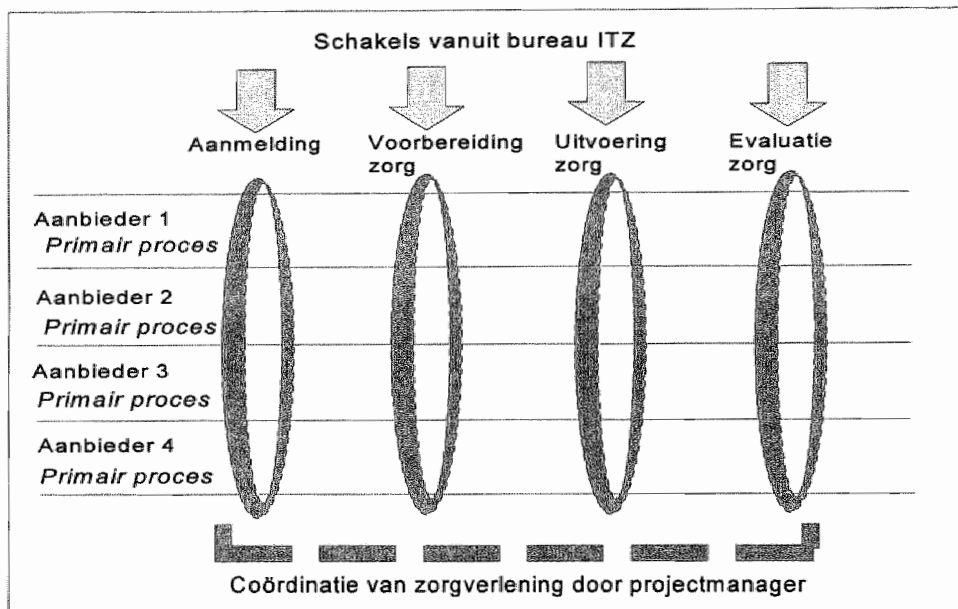


Fig. 4.9 Eerste model: organisatie van de hulpverlening vanuit het bureau itz

4.4.2 Tweede model: ontvlechting van relaties tussen hulpverleners

Het eerste model werd met ingang van 1.4.1992 vervangen door het tweede, dat in elk geval tot het einde van het project werd gebruikt. Hulpverlening was vooral een zaak van huisartsen, gezinszorg en kruiswerk en -ten behoeve van pg-patiënten- van de riagg. Inschakeling van het amw gebeurde wederom incidenteel, was van tijdelijke aard en beperkte zich tot de pg-patiënten.

Het belangrijkste verschil tussen de modellen was resp. de aan- en afwezigheid van de projectmanager en het bureau itz. Per genoemde datum had de projectmanager ontslag genomen. Het directorium besloot daarop het bureau itz op te heffen en de taken over te hevelen naar meerdere participerende instellingen.

Het tweede model had vanaf de invoering betrekking op terminale patiënten en pg-patiënten. Volgens dit model moest de vervaardiging van producten zoals hulpplannen voortaan gebeuren onder de leiding en coördinatie van het kruiswerk

alleen (terminale zorg), of van de gezinsverzorging en de riagg⁵³ gezamenlijk (zorg aan pg-patiënten). Kruiswerk en gezinszorg werden in het tweede model bovendien de budgetverantwoordelijken voor de aan hen 'toegewezen' doelgroep in hun werkgebied (terminale patiënten voor de regionale kruisvereniging; pg-patiënten in de stad voor de stedelijke gezinszorg; pg-patiënten in de regio voor de regionale gezinszorg). Beheer van dit budget was oorspronkelijk de taak van de stichting itz. De projectmanager moest, toen het eerste model nog van kracht was, de betaling van de verleende intensieve thuiszorg regelen.

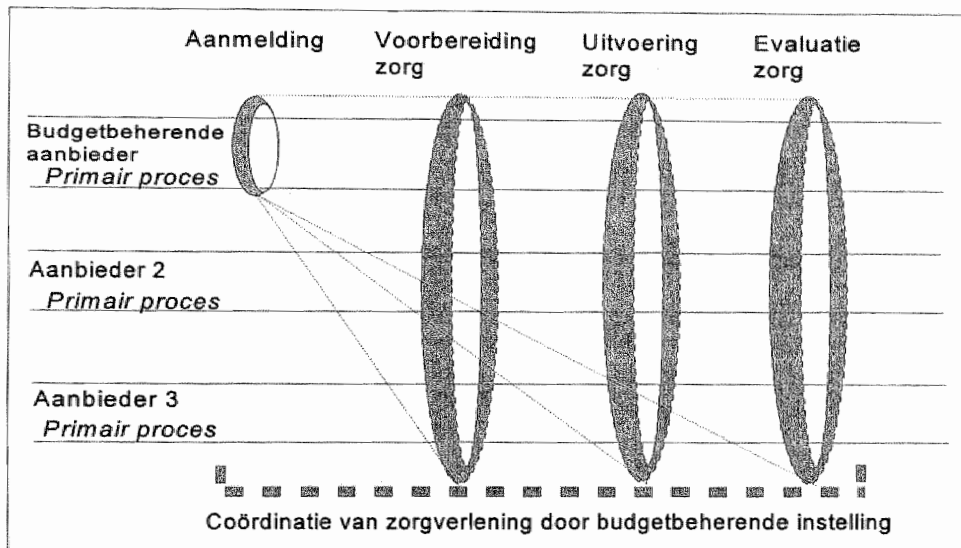


Fig. 4.10 Tweede model: organisatie van de hulpverlening vanuit de budgetbeherende instelling

Invoering van het tweede model impliceerde ontvlechting: de projectmanager en het bureau itz als extern bindmiddel tussen de afzonderlijke hulpverleners waren verdwenen, de coördinatie en leiding over alle fasen van de hulpverlening was evenals bij de reguliere zorg in handen van zorgaanbiedende instellingen zelf. De ontvlechting was echter niet volledig. Weliswaar werd de intensieve thuiszorg aan elk van de onderscheiden doelgroepen georganiseerd vanuit de instelling die het budget daarvoor beheerde, maar dit betekende niet dat de hulp ook uitsluitend vanuit deze organisatie werd verleend. Hulpverlening kon nog steeds multidisciplinair zijn. In die gevallen bleven casusbesprekingen tussen vertegenwoordigers van verschillende instellingen bestaan. Schakels in de diverse fasen werden nog steeds gelegd, zij het voortaan vanuit de budgetbeherende instelling (Fig. 4.10).

53 Vertegenwoordigers van de riagg participeerden in de hulpverlening en in werkgroepen. In de organen van de strategische top was deze instelling niet vertegenwoordigd.

4.5 Veranderingen in cultuur: vervlechting en ontvlechting op het niveau van de projectorganisatie

In de navolgende houtskoolschetsen beschrijven wij de processen van vervlechting en ontvlechting vanuit het perspectief van cultuur. Wij concentreren ons op de routines van zorgaanbieders en laten de aanleiding tot sturing, die wij in Overzicht 2.2 eveneens onder cultuur hebben geschaard, achterwege. Daarop komen wij in hoofdstuk 6 terug.

De werkwijze voor par. 4.5 en 4.6 is als volgt. Wij beginnen met de theoretische noties die voor beide paragrafen gelden. Vervolgens bieden wij in elke paragraaf afzonderlijk een korte analyse van de veranderingen in cultuur. Daarna dragen wij het empirisch materiaal aan, waarop onze bevindingen zijn gebaseerd. Wij sluiten elke paragraaf af met een beschouwing van de analyseresultaten. We laten de betrokken actoren op meerdere plaatsen zelf aan het woord⁵⁴. Het gaat in onze studie namelijk primair om de betekenissen die zij hebben gegeven aan situaties. Naar aanleiding van deze betekenissen hebben wij zelf betekenis gegeven, met behulp van het conceptueel raamwerk.

In deze paragraaf bekijken wij de veranderingen in cultuur op het niveau van de projectorganisatie. Wij richten ons op de projectgroep itz, de stichting itz en het gestructureerd directie-overleg itz. Anders dan de overige netwerken (zoals werkgroepen en het convergentiecollege) ontstonden deze na elkaar én vloeiden zij in elkaar over. Zij zijn derhalve zeer geschikt als middel om routines in relatie tot de processen van vervlechting en ontvlechting van het begin tot het einde van de projectperiode te laten zien. Het accent komt aldus op het secundaire proces te liggen. In par. 4.6 concentreren wij ons op de cultuurveranderingen op het secundaire niveau van het primaire proces, met betrekking tot de modellen voor de organisatie van de intensieve thuiszorg.

De -interactionistische- assumpties (zie par. 3.5.3) zijn dat actoren handelen op basis van de betekenis die situaties voor hen hebben. Zij geven deze betekenis vanuit hun routines. Routines, die onder andere de handelwijzen betreffen waaraan men gewend is of die men wenselijk vindt, vormen het uitgangspunt voor het handelen. Deze assumpties liggen aan de basis van de volgende theoretische uitspraken.

Routines zijn tamelijk stabiel. Indien veranderingen in situaties niet stroken met de routines (in het bijzonder die van dominante actoren), is de kans groot dat zij niet beklijven. Veranderlijkheid van patronen van handelingen door actoren in hun onderlinge relaties is daardoor beperkt, de veranderlijkheid van systemen eveneens.

Aan de basis van vervlechting en ontvlechting ligt de verhouding tussen 'individualiteit' en 'collectiviteit'. De eerste betreft de geneigdheid de eigen gang te gaan en de belangen van de eigen organisatie te laten prevaleren, de tweede de geneigdheid samen met anderen te handelen. Binnen de routines van managers heeft individualiteit het primaat boven collectiviteit. Collectiviteit kan alleen voorop staan, wanneer individuele belangen compatibel en niet strijdig zijn. Naarmate individuele belangen minder compatibel of meer strijdig zijn, is sprake van verminderde geneigdheid met elkaar te handelen. Samenwerkingsrelaties komen moeizamer of niet tot stand, bestaande samenwerkingsrelaties komen onder druk te staan. In het uiterste geval vindt ontvlechting van samenwerkingsrelaties plaats. Aldus wordt het verband

54 De namen van instellingen hebben wij in de citaten vervangen door de naam van hun voorziening (cursief).

zichtbaar dat -via het handelen- bestaat tussen cultuur enerzijds en structuur en macht (afhankelijkheidsrelaties) anderzijds.

Wij laten in deze en de volgende paragraaf zien dat de theoretische uitspraken plausibel zijn. Startpunt voor de analyses was de vraag in hoeverre relaties tussen actoren en de handelwijzen daarbinnen niet alleen gedurende het project, maar ook en vooral aan het einde daarvan overeen stemden met de routines die voorafgaand aan het project reeds aanwezig waren. De cultuurverandering tijdens de projectperiode beschouwden wij als geringer, naarmate de genoemde relaties en handelwijzen aan het eind van 1992 meer overeen kwamen met de routines die voor het project reeds bestonden. Omdat routines zichtbaar worden in het handelen en in de daaruit voortkomende relaties, zijn wij in de gegevens nagegaan welke relaties en handelwijzen reeds voorafgaand aan de projectperiode waarneembaar waren.

Daarnaast analyseerden wij uitspraken van actoren, waarin hun oordeel over relaties en handelingen daarbinnen (situaties) als wenselijk of niet tot uiting kwam. Ook langs deze weg kregen wij inzicht in routines. Op dezelfde wijze brachten wij bestaande relaties en het oordeel daarover gedurende de verdere projectperiode in kaart.

Wij zochten steeds naar de verhouding tussen 'individualiteit' en 'collectiviteit'. Individualiteit is volgens onze theorie namelijk het kernonderdeel van de routines van de bestudeerde actoren (vooral managers). Tegelijkertijd moest ten behoeve van het project collectiviteit voorop staan. Participanten moesten bijvoorbeeld gezamenlijk beleid maken, met elkaar de hulpverlening organiseren en samen de geldelijke middelen voor intensieve thuiszorg beheren. Indien sprake was van een kloof tussen de nagestreefde zorgvernieuwing en de routines van actoren, dan zou deze bij uitstek in dit opzicht tot uiting moeten komen.

De navolgende beschrijving toont dat op het niveau van het secundaire proces uiteindelijk geen sprake is geweest van cultuurveranderingen. Ongewijzigd bleef in het bijzonder de verhouding tussen individualiteit en collectiviteit in de relaties van de aanbieders. Veranderingen in structuur en macht deden zich gedurende de projectperiode wel degelijk voor, maar zij ontwikkelden zich uiteindelijk terug in de richting van de oude, onveranderde routines.

4.5.1 Situatie in het secundaire proces tot medio 1990

Zoals reeds is aangegeven was de projectgroep itz in de periode waarin het Programma van WVC werd uitgevoerd, geen nieuw verschijnsel. Zij bestond al in de jaren tachtig. Aanvankelijk was zij een werkgroep van kruiswerk, gezinszorg en huisartsen. Nadien voegde het amw zich bij de anderen (D20).

Drie van de vier soorten zorgaanbiedende voorzieningen die later in de stichting itz zouden participeren, onderhielden op directie-niveau derhalve al jarenlang relaties waarbinnen werd overlegd. Het bestaan van de projectgroep itz -het eerste netwerk dat wij als projectorganisatie hebben aangemerkt- lijkt daardoor niet te kunnen worden beschouwd als een verandering ten opzichte van reeds ontwikkelde relaties en handelingspatronen daarbinnen. Zoals nog blijkt, is het beeld genuanceerder.

De projectgroep itz was niet de enige mogelijkheid tot overleg op het niveau van het secundaire proces. Er waren nog andere relaties waarbinnen dergelijk overleg plaatsvond. Fig. 4.11 toont de relaties tussen de actoren die in de loop van de jaren tachtig tot medio 1990 (toen het project itz was opgenomen in het Programma van WVC) naast de projectgroep itz waren ontstaan, alsmede de verhouding tussen individualiteit en collectiviteit.

Het primaat lag duidelijk bij de relaties tussen kruiswerk en gezinszorg. Daarom hebben wij ons in de weergave van de relaties van amw en huisartsen beperkt tot relaties die zij met kruiswerk of gezinszorg hadden. Eventuele onderlinge relaties tussen het amw en de huisartsen zijn buiten beschouwing gelaten. In de rest van par. 4.5 en in par. 4.6 is hetzelfde gebeurd.

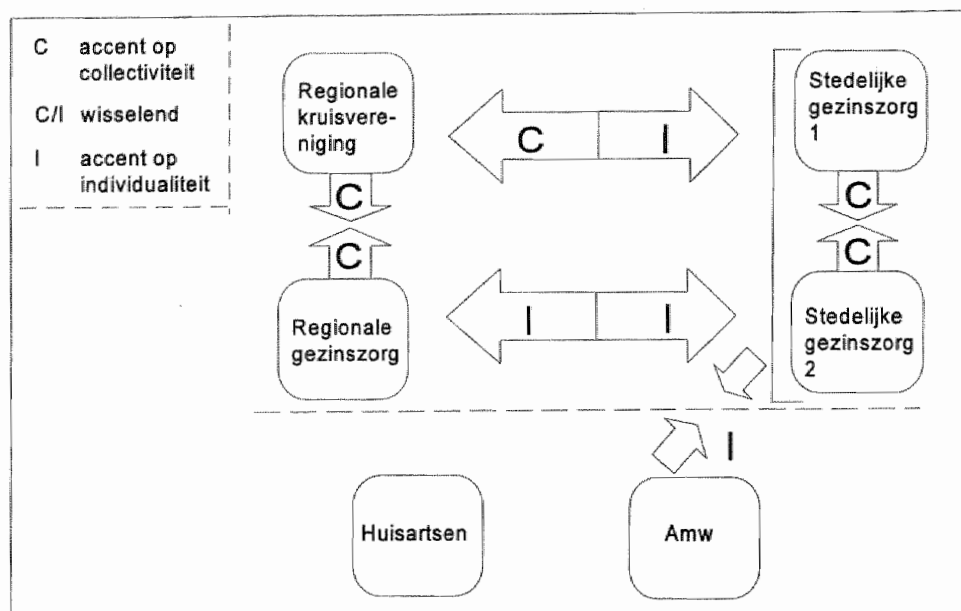


Fig. 4.11 Bestaande relaties tussen zorgverlenende participanten buiten de projectgroep itz, tot medio 1990, en typering van de verhouding tussen individualiteit en collectiviteit (secundair proces)

Fig. 4.11 laat verder zien dat in de relatie tussen kruiswerk en gezinszorg in het gedeelte van Zuid-Kennemerland buiten de stad (het 'buitengebied') voor beiden het accent lag op collectiviteit. Dat gold ook voor de twee stedelijke instellingen voor gezinszorg onderling. Tussen de gezinszorg in stad en regio daarentegen overheerste individualiteit. Verder was de relatie tussen kruiswerk en gezinszorg in de stad een moeilijke, waarin de instellingen elkaar nu eens aantrokken en dan weer afstootten. Enerzijds lag het accent op collectiviteit, anderzijds was dit niet het geval.

We presenteren eerst het empirisch materiaal waarop het beeld in de figuur is gebaseerd. Daarna bepalen wij in hoeverre van cultuurverandering sprake was.

De beroepsgroep huisartsen was volgens onze gegevens geen overlegpartner op het niveau van het secundaire proces in relaties buiten de projectgroep itz. Het amw participeerde, in tegenstelling tot de huisartsen, nog in het andere project in de regio, dat parallel aan het project itz tot stand was gekomen en eveneens in het Programma van WVC was opgenomen (V1). Binnen de projectorganisatie daarvan lag het primaat bij de relatie tussen kruiswerk en gezinszorg; in de relatie tussen amw en beide andere voorzieningen overheerste de geneigdheid van kruiswerk en gezinszorg om zich op elkaar te oriënteren (zie Tijssen et al, 1991, Van Raak et al, 1992, 1993). Anders dan bij de huisartsen was participatie van het amw in de projectgroep itz van recente datum.

De directeuren van de stedelijke instellingen voor gezinszorg streefden naar één regionale thuiszorgorganisatie waarin kruiswerk en gezinszorg zouden kunnen fuseren. Aan het amw of de huisartsen was daarin vooralsnog geen plaats toebedacht. Najaar 1990 zouden over de thuiszorgorganisatie besprekingen plaatsvinden met de kruisvereniging en de regionale gezinszorg. Of deze besprekingen spoedig resultaat zouden opleveren, was volgens hen zeer de vraag. Zo had het kruiswerk⁵⁵ aangegeven pas per 1.1.1992 over fusie te willen praten. Wat ook de uitkomst zou zijn, de stedelijke instellingen voor gezinszorg zouden doorgaan met de plannen tot samengaan. Reeds waren zij bezig met onderling overleg om de besturing door het management binnen hun beider organisaties te uniformeren (V2).

Het kruiswerk stond positief tegenover het plan voor één regionale thuiszorgorganisatie, maar toonde tegelijkertijd terughoudendheid. De directeur had tegen de stedelijke instellingen voor gezinszorg gezegd: 'zodra jullie de bestuurlijke intentie⁵⁶ uitspreken, dan zijn wij bereid vanaf het begin in de besprekingen te participeren. Zolang jullie het niet over deze intentie eens zijn, hou ons er dan buiten' (V5).

Volgens de directeur van de regionale gezinszorg vond afstemming tussen haar instelling en de stedelijke gezinszorg incidenteel plaats. Zij was weliswaar betrokken bij de besprekingen over fusie tot één regionale thuiszorginstelling, maar gaf er de voorkeur aan dat eerst de stedelijke instellingen voor gezinszorg zouden samengaan. Haar instelling stond er niet om te springen met beide één geheel te vormen en vond één organisatie voor kruiswerk en gezinszorg voor de gehele regio (stad en buitengebied) veel te groot. Samenvoeging van kruiswerk en gezinszorg in het buitengebied daarentegen vond zij wél van belang. De relatie van haar instelling met het kruiswerk was volgens haar anders dan met de stedelijke gezinszorg. Er bestond al in de jaren tachtig periodiek zorg- en beleidsoverleg tussen haar instelling en het kruiswerk in het buitengebied. Intensivering van de samenwerking tussen het kruiswerk en de regionale gezinszorg werd waardevol gevonden, bleef aandacht krijgen en was opgenomen in een beleidsplan (V3).

4.5.2 Situatie in het secundaire proces tot eind 1992

Ook al participeerden de huisartsen al jaren in de projectgroep itz, dan nog betekende het bestaan van dit netwerk een afwijking van de gangbare relaties en handelwijzen van kruiswerk en gezinszorg. Zelfs binnen het kader van het Programma van WVC oriënteerden kruiswerk en gezinszorg zich namelijk op elkaar. De huisartsen en het amw waren buitenstaanders. De directeur van het kruiswerk gaf medio 1992 kernachtig weer welke samenwerkingsrelaties deze van belang achtte (D243): 'het kruiswerk geeft prioriteit aan de samenwerking tussen kruiswerk en gezinszorg'.

De samenwerking op het niveau van het secundaire proces tussen kruiswerk en gezinszorg in het buitengebied was goed (V6). In de stad daarentegen verliep dit proces, door de betrokkenen aangeduid als 'het integratieproces', gedurende de gehele projectperiode moeizaam (R2, 3). De partijen trokken elkaar aan, maar stootten elkaar ook af. 'We zijn niet in alle opzichten samenwerkingsgericht; we zijn sterk disciplinegericht (...). Het gaat bij de integratie tussen kruiswerk en gezinszorg om drie

55 Oorspronkelijk bestonden voor de stad en het buitengebied twee afzonderlijke instellingen voor kruiswerk. In juli 1990 fuseerden beide tot één regionale kruisvereniging.

56 Bedoeld wordt de bestuurlijke intentie tot samengaan, welke kennelijk nog niet was uitgesproken.

instellingen met een eigen ontwikkeling en cultuur die zich moeten ombouwen tot één organisatie. Dit betekent dat men alle stenen opnieuw moet opnemen, bekijken, schoonmaken en anders neerleggen' (V2).

Samenwerking tussen stad en regio was een probleem. De directeur van de regionale gezinszorg behield gedurende de gehele projectperiode bezwaren tegen integratie tot één thuiszorgorganisatie (V7). De projectleider zei daarover: 'het is dat er een regionale kruisvereniging is voor geheel Zuid-Kennemerland, want anders zouden stad en buitengebied net zo gescheiden zijn geweest als vroeger. De regionale gezinszorg wil niet fuseren met de stedelijke gezinszorg omdat ze in de stedelijke instellingen voor gezinszorg geen vertrouwen heeft' (V6).

Voor de moeizame samenwerking in de regio als geheel waren met name deze bezwaren illustratief. Zij kwamen ook tot uiting gedurende de besprekingen in de projectgroep itz, die werden afgesloten met de oprichting van de stichting itz. Tijdens de projectgroepvergadering van 20.4.1990 (D37) zei de directeur van de regionale gezinszorg dat de stichting itz moest toewerken naar opheffing van zichzelf. Zij wenste een artikel in deze trant in de statuten te laten opnemen. Besloten werd deze wens niet te honoreren. Het argument was dat sprake was van aparte aanvullende financiering van gezamenlijke zorgvernieuwing. Daarvoor was een eigen beheersorgaan, in casu de stichting itz, noodzakelijk (V7). De directeur legde zich bij dit besluit neer. Echter, zij ondersteunde de oprichting van de stichting itz niet van harte: 'Er zijn participanten die willen dat het project een aanzet is om tot één instelling te groeien (...). Ik daarentegen zie het project als een mogelijkheid tot verbetering van de samenwerking maar niet als een stap naar één grote organisatie' (V3). Realisering van één instelling was niet in het belang van de regionale gezinszorg.

In 1992 werd besloten dat de stichting itz werd opgeheven (D275). De stichting itz als afzonderlijk beheersorgaan was eind 1992 niet langer nodig. Met de zorgverzekeraar was inmiddels overeengekomen dat de instellingen voor kruiswerk en gezinszorg voortaan budgethouders voor intensieve thuiszorg zouden zijn (D267). De relaties konden worden ontvlochten.

In de plaats van de stichting kwam het 'gestructureerd directie-overleg itz'. Dit was primair een overleg van kruiswerk en gezinszorg, waarbinnen zij de mogelijkheden tot onderlinge samenwerking verder konden exploreren. Op ad hoc-basis moest dit overleg worden aangevuld met de huisartsen, hetgeen in 1992 niet is gebeurd. Het andere zorgvernieuwingproject uit het Programma van WVC in de regio, waarin het amw participeerde, was eind 1992 stopgezet, de projectorganisatie was ontbonden (Van Raak et al, 1993).

Het amw kwam voor participatie in het directie-overleg niet in aanmerking. Het feit dat de handelingsregels voor het directie-overleg niet in statuten van een stichting of een andere rechtspersoon waren vastgelegd (zie par. 4.3.3), laat zien dat stad en regio nog niet dichtbij een gezamenlijke thuiszorgorganisatie waren gekomen. Het directie-overleg was derhalve illustratief voor de relaties en de verhouding tussen individualiteit en collectiviteit, die wij in Fig. 4.11 al hebben weergegeven. Sterker nog, bestaande relaties met het amw waren beëindigd. Het feit dat in het directie-overleg de huisartsen alleen op ad hoc basis zouden deelnemen en het amw al helemaal niet, geeft aan hoezeer de projectgroep itz een afwijking van het gangbare is geweest.

4.5.3 Beschouwing van vervlechting en ontvlechting in de projectorganisatie: geen cultuurverandering

De beschreven gang van zaken kan op twee manieren worden geïnterpreteerd. Volgens de eerste belandden de participanten via de projectgroep itz, de stichting itz en het directie-overleg itz driemaal in een nieuwe situatie. In deze interpretatie zou geen sprake zijn van een terugkeer naar oude handelwijzen en zouden routines zijn veranderd.

Volgens de tweede interpretatie keerden de betrokkenen met de oprichting van het directie-overleg terug naar de situatie die bestond tot 1990. In deze interpretatie zouden de participanten na opheffing van de stichting itz zijn teruggevallen op hun oude vertrouwde handelwijzen binnen relaties die al jaren bestonden. De afwijking van de oude routines zou zijn teniet gedaan, oprichting van de stichting itz zou als een rimpel in de vijver moeten worden beschouwd.

Wij opteren voor de tweede interpretatie. Vanaf het begin van het Programma van WVC lag in Zuid-Kennemerland het accent op de relatie tussen de instellingen voor kruiswerk en gezinszorg. Binnen deze -moeizame- relatie bleven zij zoeken naar mogelijkheden voor integratie tussen hun instellingen in stad en buitengebied. Huisartsen en amw vielen buiten hun beeld.

Oude neigingen en standpunten bleven bestaan, wegen die jaren geleden waren ingeslagen en die buiten de gezamenlijke stichting itz van kruiswerk, gezinszorg, amw en huisartsen om liepen, werden nog steeds gevolgd. Het beeld dat wij in Fig. 4.11 hebben weergegeven, was nog actueel, zij het dat de relatie tussen gezinszorg en amw niet meer bestond. Verder waren de stedelijke instellingen voort gezinszorg inmiddels gefuseerd. Echter, ook dit laatste stemt overeen met de intenties die zij reeds hadden geuit. Fusie strookte met de geneigdheid tot collectiviteit binnen hun onderlinge relatie, die in de jaren tachtig al zichtbaar was. Fig. 4.12 geeft de situatie eind 1992 weer, die gold voor de reguliere zorg en de intensieve thuiszorg.

Uitgaande van de aard van de projectgroep itz en de stichting itz mogen beide worden beschouwd als een vernieuwing die sterk afweek van de routines. Een projectgroep die werd vervangen door een afzonderlijke rechtspersoon, niet alleen van het kruiswerk en gezinszorg, maar ook van het amw en de huisartsen, kende geen precedent. Voor het eerst zou door hen samen beleid worden gemaakt op een deel van het terrein van de hulpverlening. Voor het eerst zouden zij samen gelden voor hulpverlening gaan beheren. Voor het eerst zou volledige collectiviteit het primaat hebben boven individualiteit of gedeeltelijke collectiviteit.

Het bleek een doodlopende weg. De vernieuwing beklifde niet. Collectiviteit kende haar grenzen en was beperkt tot enkele van de participerende instellingen. De oude routines van de directeuren bleven onveranderd, individuele belangen van een aantal actoren waren niet compatibel en zelfs strijdig. Oprichting van de projectgroep itz en de stichting itz was een afwijking van vertrouwde handelingspatronen, een afwijking die in 1992 werd gecorrigeerd. De configuratie die aanvankelijk geleek op de eenvoudige structuur en vervolgens een hybride adhocratie werd, veranderde opnieuw in de richting van de eenvoudige structuur. Actoren, van wie wij na dit hoofdstuk nog laten zien dat zij dominant waren, oefenden in hun handelingen een zodanige trekkracht⁵⁷ uit op de configuratie, dat deze zich ontwikkelde in de richting die overeenkwam met hun routines.

57 Mintzberg (1991) zou deze kracht omschrijven als een 'pull'.

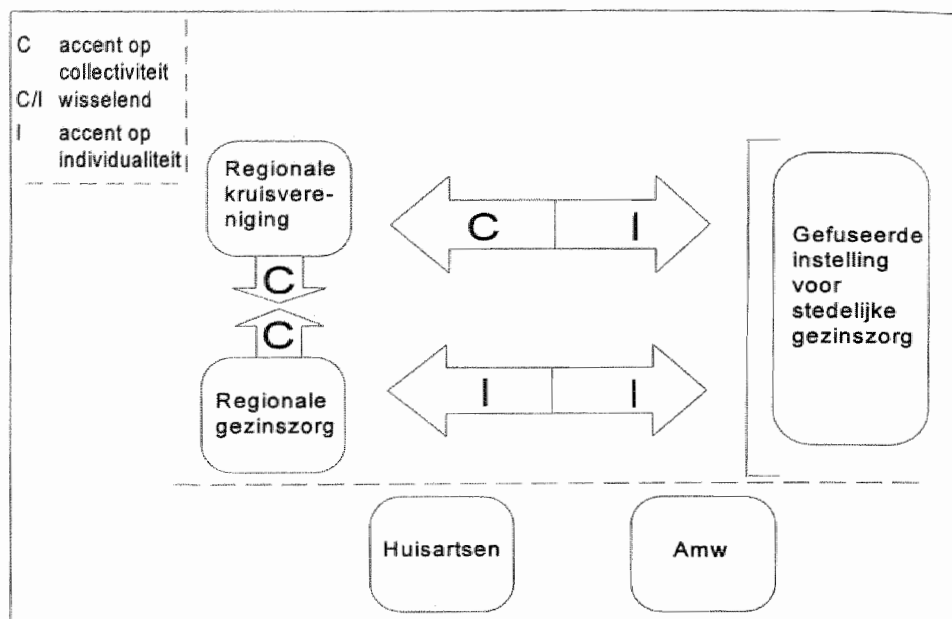


Fig. 4.12 Bestaande relaties tussen de zorgverlenende participanten eind 1992 en typering van de verhouding tussen individualiteit en collectiviteit (secundair proces)

4.6 Veranderingen in cultuur: vervlechting en ontvlechting in de organisatie van intensieve thuiszorg

In de navolgende beschrijving over cultuur en de organisatie van intensieve thuiszorg richten wij ons op de instrumenten uit de organisatiemodellen die wij in par. 4.4. hebben besproken. Zij zijn een goed referentiepunt ten opzichte waarvan eventuele cultuurverandering tijdens de processen van vervlechting en ontvlechting zichtbaar kan worden gemaakt. De beschikbare gegevens noopten tot een concentratie op drie instrumenten: meldpunt, multidisciplinaire casusteambespreking en project-manager.

Duidelijk zal worden dat, anders dan in het secundair proces, op het niveau van de organisatie van de hulpverlening wel degelijk sprake was van cultuurverandering. Deze verandering had betrekking op het instrument van de multidisciplinaire casusteambespreking. De verhouding tussen individualiteit en collectiviteit bij het gebruik van dit instrument ontwikkelde zich in de richting van collectiviteit. Eind 1992 was het instrument nog in gebruik.

4.6.1 Situatie op het secundaire niveau van het primaire proces tot medio 1990

Fig. 4.13 toont de relaties tussen de actoren en de verhouding tussen individualiteit en collectiviteit tot het midden van 1990. Onze beschrijving naar aanleiding van deze figuur laat zien dat, anders dan bij het secundaire proces, het

amw, de huisartsen, kruiswerk en gezinszorg gezamenlijk overlegden. Niettemin lag ook in de organisatie van de hulpverlening het accent op de relaties tussen kruiswerk en gezinszorg.

Het kruiswerk had de gehele projectregio als werkgebied voor de hulpverlening. De werkgebieden voor de instellingen van gezinszorg waren strikt gescheiden. Hulpverleners van de stedelijke gezinszorg verleenden geen diensten in het buitengebied (het werkgebied van de regionale gezinszorg) en omgekeerd.

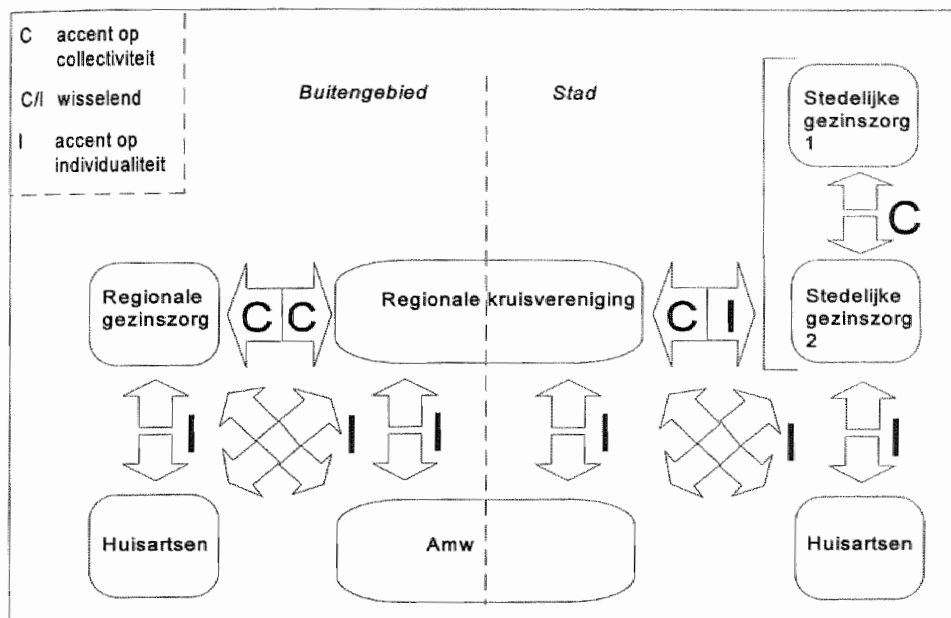


Fig. 4.13 Bestaande relaties tussen zorgverlenende participanten tot medio 1990 en typering van de verhouding tussen individu-aleiteit en collectiviteit (secundair niveau van primair proces)

Voor de diverse voorzieningen in het buitengebied overheerste alleen in de relatie tussen kruiswerk en gezinszorg onderling collectiviteit. De verhouding tussen individualiteit en collectiviteit in de betrekkingen tussen kruiswerk en gezinszorg in de stad varieerde. In het voornemen tot samenwerking van kruiswerk en gezinszorg in de stad lag het primaat bij collectiviteit. In de uitvoering van dit voornemen overheerste echter individualiteit. Tussen de stedelijke instellingen voor gezinszorg onderling stond collectiviteit voorop.

In het buitengebied vond over de hulpverlening periodiek overleg plaats tussen kruiswerk, gezinszorg en andere voorzieningen. Elke gemeente kende een eerste-lijnssamenwerkingsoverleg (ELSO) tussen hulpverleners uit alle disciplines die zorg boden in de thuissituatie, inclusief huisartsen en amw (V1, 3). Ondanks het bestaan van dit overleg voerde de relatie tussen gezinszorg en kruiswerk onderling de boventoon. Van oktober 1988 tot april 1989 hadden zij met gezamenlijke intake geëxperimenteerd. Sinds eind 1989 vond tussen hulpverleners uit beide instellingen eenmaal per twee weken zorgoverleg plaats, met aansluitend cliëntenbesprekingen. Tijdens deze besprekingen werd bepaald welke taken moesten worden verricht en door

wie: gezinsverzorging of wijkverpleging (V3). Afstemming van deze aard op de werkvloer tussen de gezinszorg en voorzieningen, andere dan het kruiswerk, gebeurde incidenteel. Het ELSO was daarvoor geen instrument (V3).

Het stedelijk gedeelte van het werkgebied van het project itz kende geen ELSO. Er bestond weliswaar een stedelijk eerstelijnsberaad (dat later werd opgevolgd door het andere project in de regio; V2), maar van gezamenlijke afstemming in de hulpverlening aan individuele vragers tussen kruiswerk, gezinszorg, amw en huisartsen was - eventuele incidenten daargelaten- geen sprake. Ook hier betrof afstemming op de werkvloer vooral het kruiswerk en de gezinszorg. Zij hadden voor de stad een 'project gezamenlijke thuiszorg' opgezet, dat onderdeel werd van het andere zorgvernieuwingsproject in de regio, en waarmee werd beoogd een gezamenlijk indicatiebureau voor de thuiszorg in te richten en gecoördineerde zorg in de wijken te verlenen. Met deze zorgverlening was van september 1988 tot april 1989 in twee wijken geëxperimenteerd (V1, 2, 5).

Meldpunt

Een van de resultaten van het experiment met gezamenlijke intake in het buitengebied was dat in 1989 een centraal meldpunt was opgezet voor alle nieuwe aanvragen die voor het kruiswerk en de regionale gezinszorg samen waren bestemd (V3, 5). De directeur van de regionale gezinszorg was zeer te spreken over dit initiatief en hechtte daaraan groot belang: 'Ik heb het liefst dat aanmelding in het kader van het project via mijn meldpunt verloopt en niet via een apart meldpunt; zo is namelijk sprake van drie meldpunten (...)'.⁵⁸ Voor het publiek is het duidelijker als mijn meldpunt een eigen positie blijft behouden (...). Dit meldpunt moet zo goed mogelijk worden uitgebouwd want het betreft een goede werkwijze (V3)'. De directeur van het kruiswerk wenste in elk geval één meldpunt voor de stad, maar ze prefereerde eigenlijk één meldpunt voor de gehele regio (V5).

Najaar 1990 waren kruiswerk en gezinszorg in de stad bezig met elkaar een meldpunt op te richten in het kader van het 'project gezamenlijke thuiszorg' (V2, 5). Wellicht konden andere werksoorten zoals huisartsen en het amw mettertijd in dit project participeren, maar zover was het nog niet.

Multidisciplinaire casusteambespreking

De regionale gezinszorg werkte al jarenlang met casusteambesprekingen (V3), zij het alleen binnen de eigen werksoort. Gezamenlijke casusteambesprekingen van kruiswerk, gezinszorg, huisartsen en amw waren voor zover bekend nog niet voorgekomen (V1, 5). Ervaringen met casusteambesprekingen van kruiswerk en de regionale gezinszorg onderling waren nog jong en dateerden van het experiment met gezamenlijke intake. Deze intake vond plaats in het meldpunt dat kruiswerk en gezinszorg in het buitengebied hadden opgezet, bij vragen die voor beide instellingen waren bestemd. Na de intake ging de gezamenlijke zorgvraag naar een multidisciplinair team van zorgverleners, die de zorg in onderlinge bespreking op elkaar moesten afstemmen (V3, 5).

Met betrekking tot het 'project gezamenlijke thuiszorg' was door de stedelijke gezinszorginstellingen en het kruiswerk afgesproken dat op termijn in alle wijken van de

58 De respondent bedoelt het meldpunt in het kader van het project itz, het meldpunt dat in de stad werd opgericht in het kader van het zogenaamde 'project gezamenlijke thuiszorg' en het meldpunt van de regionale gezinszorg.

stad teams van hulpverleners (eerst van kruiswerk en gezinszorg, later ook van werksoorten als het amw) moesten worden geformeerd. Zoals in het experiment binnen twee wijken was gebeurd, moest elk team in onderling overleg de zorgverlening organiseren en uitvoeren (V2). Medio 1990 bestonden deze teams nog niet (V4).

Projectmanager

Ook al was deze beperkt, in het buitengebied hadden de participanten meer ervaring met de twee besproken instrumenten dan in de stad. Anders lag dit voor het instrument 'projectmanager'. Dit instrument was een idee van de huisartsen (D20) en was voor kruiswerk en gezinszorg in buitengebied én stad een nieuw verschijnsel. Een coördinerende functionaris die vanuit een organisatie buiten de zorgverlenende instellingen (in casu het bureau itz) het werk van hulpverleners uit meer dan één werksoort moest aansturen, was er nog nooit geweest. De verwerking van aanmeldingen en het houden van casusteambesprekingen waren zaken die de instellingen alleen of eventueel onder gezamenlijke coördinatie uitvoerden. Door de introductie van het instrument 'projectmanager' zou deze coördinatie hen uit handen worden genomen. Bovendien werd aan de organisatie van de hulpverlening een schakel toegevoegd.

De regionale gezinszorg en het kruiswerk (van de stedelijke gezinszorg is het oordeel niet bekend) bekeken het instrument 'projectmanager' met scepsis. De directeur van de eerstgenoemde instelling zei op 8.10.1990: 'Om nieuwe ontwikkelingen te ondersteunen is samenwerking steeds relevanter. Toch lijken nieuwe ontwikkelingen vooral een stuk extra werk op te leveren en daar zit men niet op te wachten. Dit merk ik ook bij de betrokken leidinggevenden. Zij moeten nu overleggen met de projectmanager. Iets dergelijks was voorheen niet nodig (...). Men had met het kruiswerk al zo'n goed overleg; nu komt er overleg met de projectmanager en de huisartsen bij' (V3)⁵⁹.

De directeur van het kruiswerk oordeelde als volgt: 'De werkwijze is ook voor de wijkverpleegkundige veranderd. Normaal moest de wijkverpleegkundige bij een aanvraag overleggen met de directe leidinggevende; nu gaat er een melding naar het bureau intensieve thuiszorg, vervolgens wordt overlegd (...). De wijkverpleegkundige had voorheen de bevoegdheid zelf te bepalen wat nodig was'⁶⁰. In het geval van hulpvragen die de inzet van meerdere disciplines noodzakelijk maakte, nam de wijkverpleegkundige in het algemeen 'zelf contact op met een andere instelling om te proberen een afspraak te regelen'. Het kruiswerk vertoonde ook de neiging aan deze werkwijze vast te houden: 'Men heeft er altijd profijt van gehad dat men zo direct was georganiseerd. Dit moet zo blijven'⁶¹ (V5).

59 Opvallend is dat het amw niet wordt genoemd, hoewel deze instelling volgens het projectplan in de verlening van intensieve thuiszorg moest participeren.

60 De respondent noemt de projectmanager hier niet met name. Echter, het bureau itz werd geleid door de projectmanager. Ook was het de projectmanager die de hulpverleners voor overleg bijeenriep. De kanttekeningen van deze respondent moeten derhalve ook de projectmanager hebben betroffen.

61 De scepsis die hier doorklinkt heeft geen betrekking op de afstemming tussen kruiswerk en gezinszorg in het buitengebied, bijvoorbeeld gedurende casusteambesprekingen. Er zijn geen aanwijzingen dat deze afstemming moeizaam verliep. De geciteerde uitspraken richten zich op het gehele eerste model voor de organisatie van de intensieve thuiszorg, waarin het bureau itz dat werd geleid door de projectmanager, een centrale plaats had.

4.6.2 Situatie op het secundaire niveau van het primaire proces tot eind 1992

Ook al waren de instrumenten 'meldpunt' en 'multidisciplinaire casusteam-bespreking' bekend bij participanten voordat het Programma van WVC van start ging, het waren nog geen vanzelfsprekendheden. Het derde instrument, de 'projectmanager', was zo mogelijk nog nieuwer.

Het eerste model voor de organisatie van intensieve thuiszorg bevatte niet alleen nieuwe instrumenten, het werd bovendien ingevoerd terwijl de regionale gezinszorg voor de werkvloer wilde vasthouden aan de strikte scheiding van stad en buitengebied (V3) en de instellingen voor kruiswerk en gezinszorg in de stad trachtten onderling tot afstemming te komen in alle fasen van de hulpverlening. Deze pogingen verliepen uiterst problematisch en kenmerkten zich ook op het secundaire niveau van het primaire proces door onderlinge aantrekking en afstoting.

Eind 1991 was een patstelling bereikt: 'Tussen kruiswerk en gezinszorg in de stad bestaat competitie en rancune op alle niveaus (...). Het kruiswerk vraagt zich af of het met de gezinszorg nog wel iets samen wil' (V6). Ook al wilde men samen aan de slag, individuele belangen bleken moeilijk verenigbaar. Er waren 'grote verschillen tussen het kruiswerk en de gezinszorg: organisatorisch (wie stelt prioriteiten, wie organiseert de zorg), inhoudelijk (meningsverschillen over taakafbakening en samenwerking), in 'gezeglijkheid' van de uitvoerenden (grote verschillen tussen de wijkverpleegkundigen onderling in taakopvatting en plooibaarheid)' (R2). De onderlinge samenwerking tussen kruiswerk en gezinszorg in de stad was vastgelopen, samenwerking op de werkvloer met andere voorzieningen stond op het tweede plan. Realisering van één regionaal organisatiemodel voor de gezamenlijke verlening van intensieve thuiszorg door kruiswerk, gezinszorg, huisartsen én amw met een centrale coördinerende positie van het bureau itz leek verder weg dan ooit.

Het was onder deze omstandigheden dat het bureau itz werd opgeheven. Het tweede model voor de organisatie van intensieve thuiszorg werd ingevoerd, het instrument 'projectmanager' werd daarin niet gebruikt. De taken van de projectmanager werden verdeeld over leidinggevendenden van de instellingen voor kruiswerk en gezinszorg. Beide andere instrumenten werden gehandhaafd.

Echter, samen met het bureau itz verdween het ene centrale meldpunt van het project. Aanmeldingen moesten voortaan plaatsvinden bij de meldpunten van de instellingen die voorafgaand aan invoering van het eerste model al bestonden of in oprichting waren. De casusteambesprekingen werden vanaf nu georganiseerd door leden van participerende voorzieningen (zie par. 4.4).

Fig. 4.14 toont de situatie aan het einde van 1992, zoals deze gold voor reguliere zorg en intensieve thuiszorg. Het verschil met de situatie tot medio 1990 was dat de stedelijke gezinszorginstellingen inmiddels waren gefuseerd en dat casusteambesprekingen met huisartsen in het kader van intensieve thuiszorg meer dan voorheen plaatsvonden (R3). Het amw had enige tijd aan deze besprekingen deelgenomen, maar deed dit eind 1992 niet meer. Voor het amw resteerde alleen relaties met kruiswerk en gezinszorg in het buitengebied in het kader van de ELSO's, voor zover deze nog bestonden⁶². Het andere zorgvernieuwingsproject in de regio, dat gold als voortzetting van het stedelijk eerstelijnsberaad, was eind 1992 namelijk stopgezet (Van Raak et al, 1993). Voor de rest kwamen beide situaties overeen.

62 Het is niet bekend of de ELSO's nog bestonden. Met enig voorbehoud hebben wij in Fig. 4.14 tussen amw, kruiswerk en gezinszorg voor het buitengebied een relatie weergegeven.

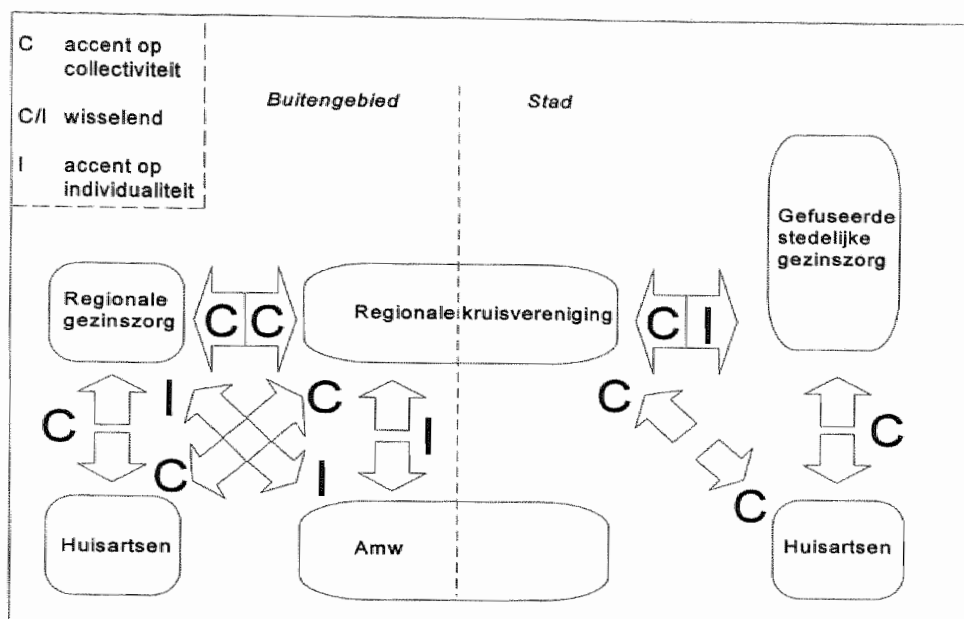


Fig. 4.14 Bestaande relaties tussen zorgverlenende participanten eind 1992 en typering van de verhouding tussen individualiteit en collectiviteit (secundair niveau van primair proces)

4.6.3 Beschouwing van vervlechting en ontvlechting in de organisatie van de hulpverlening: wel cultuurverandering

Het onderscheid tussen het eerste model voor de organisatie van intensieve thuiszorg en de routines van de participanten was groot. Integratie tussen kruiswerk en gezinszorg alleen al betekende een ingrijpende wijziging van handelwijzen die men belangrijk vond, waaraan men gewend was en waaraan men geneigd was vast te houden. Daarenboven zou bij intensieve thuiszorg nog moeten worden samengewerkt met de huisartsen én het amw, hetgeen ook al niet de gewoonte was. Tenslotte moesten daarbij nieuwe instrumenten worden gebruikt waarvan één -'projectmanager'- niet werd aanvaard⁶³. Het eerste model voor intensieve thuiszorg was gefundeerd op de noodzaak van collectiviteit in de relaties tussen alle vier participerende voorzieningen. In de praktijk echter was deze collectiviteit niet zichtbaar. Individuele belangen waren onvoldoende compatibel.

⁶³ In dit licht gezien zou het vreemd kunnen worden genoemd dat de participanten akkoord gingen met het eerste model. We moeten echter niet vergeten dat de actoren zich door de regionale situatie in de hulpverlening, zoals beschreven in het projectplan, genooddaakt voelden te zoeken naar mogelijkheden voor multidisciplinaire hulpverlening. Tijdens de vergadering van de projectgroep itz op 14.12.1989 (D1) werd het eerste model aangeduid als het 'zeer experimentele experiment'. Deze aanduiding maakt duidelijk wat de status ervan was. Het model bood de mogelijkheid met onderlinge samenwerking te oefenen.

De invoering van het tweede model betekende een verandering, zij het in de richting van de oude routines. Vergelijking van het tweede model met onze eerdere bespreking van de instrumenten 'meldpunt' en 'casusteambespreking' toont dat het model goed aansloot bij de wijze waarop de regionale gezinszorg en het kruiswerk in het buitengebied geneigd waren te werken. Ook in de beschrijving van het stedelijke 'project gezamenlijke thuiszorg', dat in 1990 nog in de kinderschoenen stond, herkennen wij het tweede model. Verdeling van de taken van de projectmanager over de instellingen van kruiswerk en gezinszorg strookte met de routines die in de uitspraken van de respondenten in 1990 tot uiting komen. Vervanging van het ene centrale meldpunt door de afzonderlijke meldpunten van stad en buitengebied correspondeerde met de voorkeuren die de directeur van de regionale gezinszorg in 1990 uitsprak.

Anders dan bij het secundair proces was geen sprake van een volledige terugkeer naar de aloude situatie vóór 1990: 'wat de itz betreft kan worden gesteld dat het aanvankelijke model is verlaten en is aangepast aan de reguliere werkwijzen met nadrukkelijke pogingen tot behoud van enkele zorgvernieuwendes intenties/verworvenheden, zoals de casusbespreking' (R3). De instrumenten 'casusteambespreking' en 'meldpunt' bleven gespaard.

Dit zou kunnen impliceren dat cultuurverandering had plaatsgevonden. De projectleider zei dit ook letterlijk: 'Bij de hulpverleners heeft een verandering van cultuur plaatsgevonden gedurende het gebruik van de procedures voor intensieve thuiszorg (...). De weerstand bestond vooral en het meest tegen dat ene speciale bureau specifiek voor intensieve thuiszorg dat los stond van de overige voorzieningen' (V7).

Er zijn aanwijzingen dat voor de casusteambesprekingen gedurende de projectperiode inderdaad van cultuurverandering sprake was, hoewel wij de kiem daarvoor al vinden in de periode voor 1990. De casusteambespreking bleken gaandeweg op de steun van de hulpverleners te kunnen rekenen. Het voeren van dergelijke besprekingen was allengs onderdeel gaan uitmaken van de routines van de hulpverleners. Volgens een projectintern evaluatierapport (D192) ervoeren de hulpverleners het reeds in 1991 als zinvol in gezamenlijk overleg een hulpplan op te stellen. Het kostte de projectmanager volgens het rapport zelden moeite de hulpverleners rond de tafel te krijgen. Eind 1992 was het beeld gelijkaardig. Dit blijkt uit een schriftelijke enquête van de projectleider in 1992⁶⁴. Van de ondervraagde hulpverleners vond 75% een casusbespreking in zorgsituaties waarbij meer dan één discipline was betrokken, altijd zinvol.

Gegevens ontbreken om eventuele cultuurverandering met betrekking tot 'meldpunt' te kunnen bepalen.

64 Aan 105 huisartsen, 143 wijkverpleegkundigen, 37 leden van de gezinszorg, 11 leden van de riagg en 14 intakepersoneelsleden van de centrale meldpunten werd een schriftelijke vragenlijst voorgelegd. In totaal werden 94 ingevulde enquêteformulieren geretourneerd. De responsepercentages waren resp. 20, 30, 30, 100 en 57. Van de bevindingen werd verslag gedaan in het rapport 'Evaluatie van de intensieve thuiszorg met bijzondere aandacht voor de werkwijze' (D274). Naar aanleiding van deze lage responsepercentages werd in het verslag opgemerkt dat van de aangeschrevenen een groot deel niet of incidenteel met intensieve thuiszorg in aanraking was gekomen.

4.7 Slotopmerkingen

In dit hoofdstuk hebben wij aan de hand van houtskoolschetsen ontwikkelingen laten zien in de projectorganisatie en in de organisatie van de verlening van intensieve thuiszorg. In deze schetsen wordt een proces van vervlechting en ontvlechting zichtbaar. De projectorganisatie, die vanuit de projectgroep itz ontstond en meer en meer vorm kreeg met de oprichting van de stichting itz, het bureau itz, het projectbureau en werkgroepen (vervlechting van relaties), viel later uiteen. Parallel aan deze ontwikkeling werden functies voor de organisatie van de hulpverlening eerst aan de projectorganisatie toegekend en vervolgens daaraan onttrokken.

Oude vertrouwde routines bleken hardnekkig. Ontwikkelingen die voorafgaand aan het Programma van WVC waren ingezet, gingen gedurende het project itz voort. Als het om samenwerking ging, dan keken kruiswerk en gezinszorg met het ene oog naar het gemeenschappelijk belang en met het andere oog naar het eigen belang. Zeker op het niveau van de strategische top van de instellingen waren de routines niet veranderd. Ten bate van het project moest het accent liggen op collectiviteit in alle relaties tussen de participanten, terwijl het accent veelal lag op individualiteit. Dit werd vervolgens zichtbaar in de onderlinge afhankelijkheidsrelaties en de handelingen daarbinnen (structuur en macht). Met de oprichting van de stichting itz en van het bureau itz leek verandering te komen in de geneigdheid te handelen als vanouds, maar dat ging uiteindelijk niet door. De kenmerken van structuur en macht weken een tweetal jaren af van de routines, maar veerden uiteindelijk naar de oude routines terug.

De gegevens benadrukken de relevantie van de theoretische uitspraak dat structuren en machtsrelaties kunnen veranderen, maar dat deze veranderingen niet beklijven wanneer de cultuur onveranderd blijft. Tevens tonen zij hoezeer cultuur stabiel kan zijn. Daarmee is ook de veranderbaarheid van structuur en macht beperkt.

Volgens onze theorie ontstaan veranderingen in structuur, macht en cultuur door handelingen waarbij regels worden gebruikt. Handelingen zijn de motor in de processen van vervlechting en ontvlechting die wij in dit hoofdstuk hebben besproken. De motor bekijken wij in hoofdstuk 5 nader.

5

Eerste verlaag: sturingsinteracties en handelingen volgens regels

5.1 Inleiding

De houtskoolschetsen in hoofdstuk 4 lieten zien *wat* gedurende de projectperiode ten aanzien van structuur, macht en cultuur is gewijzigd. Ontvlechting van relaties volgde op vervlechting, een aantal routines veranderde. De veranderingen vonden plaats in een bestaande context van actoren die in onderlinge relaties reeds met elkaar interacteerden.

Handelingen beschouwen wij als de motor in deze ontwikkelingen. Volgens het conceptueel raamwerk zijn de genoemde veranderingen het resultaat van handelingen die verliepen volgens (de betekenis van) regels die werden geformuleerd en ingevoerd. Deze regels op hun beurt ontstonden, werden van toepassing verklaard en verdwenen weer gedurende sturingsinteracties tussen actoren. Gezien het belang van handelingen in het algemeen en sturingsinteracties in het bijzonder, wilden wij weten op welke manier dit alles gebeurde, door de volgende '*hoe-vraag*' te beantwoorden: 'door wie, hoe en in welke richting is aan ontwikkeling(en) van/binnen netwerken van instellingen en beroepsbeoefenaren in de thuiszorg sturing gegeven?' (zie par. 1.3 en 3.6.2).

In dit hoofdstuk presenteren wij de empirische onderbouwing van bovenstaande en nog volgende theoretische uitspraken. Wij laten zien dat meerdere actoren aan de sturing hebben bijgedragen, wie dat zijn geweest, waar zij zich bevonden (binnen of buiten een netwerk⁶⁵) en hoe sturing gebeurde. Wij brengen aldus op het doek de eerste verlaag aan. De richting van de ontwikkelingen (vervlechting en ontvlechting) is in hoofdstuk 4 al besproken.

In par. 5.2 beschrijven wij de sturingsinteracties. Omdat de ontwikkelingen die zijn genoemd in de '*hoe-vraag*' het resultaat zijn van handelingen volgens regels, laten wij in par. 5.3 zien of werd gehandeld in overeenstemming met de (betekenis van) de regels die werden ingevoerd, en of deze regels werden gebruikt. Externe regels laten wij vooralsnog buiten beschouwing (zie hoofdstuk 6). Sturingsinteracties zijn ook

65 In de hoe-vraag wordt onderscheid gemaakt tussen de ontwikkeling *van* een netwerk als geheel en ontwikkelingen *binnen* een netwerk. Dit onderscheid is gemaakt om de aandacht te kunnen richten op de locatie van de sturende actor(en), respectievelijk buiten en binnen het netwerk.

handelingen. In par. 5.4 bespreken wij in hoeverre daarbij eveneens regels werden gebruikt. Par. 5.5 bevat een aantal slotopmerkingen. Citaten zijn herkenbaar aan aanhalings- en sluitingstekens. Actoren hebben wij aangeduid met de naam van hun voorziening. Bij de beschrijvingen gebruiken wij de analyseschema's uit par. 3.6.

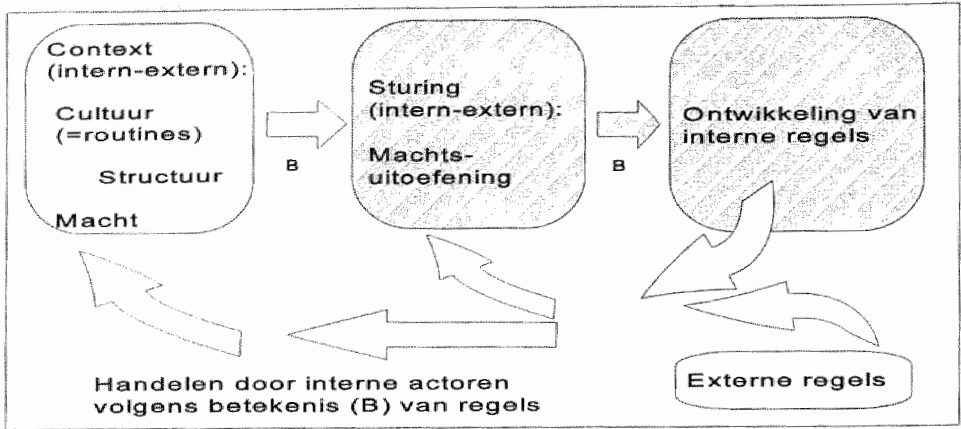


Fig. 5.1 Besproken gedeelte van het conceptueel raamwerk (gearceerd)

5.2 Sturingsinteracties

In deze paragraaf beschrijven wij de sturing (doelgerichte beïnvloeding) die plaatsvond. Wij maken daarbij gebruik van de volgende concepten (zie Overzicht 2.2): handelingsregels (aard en ontwikkeling⁶⁶); aard van de sturingsinteracties (these, antithese en synthese); pogingen tot sturing⁶⁷ over en weer door de actoren die bestuurder/verzender of bestuurd/ontvanger kunnen zijn; aard van de stuursignalen.

Wij beginnen met een weergave van de theoretische uitspraken uit hoofdstuk 2. Vervolgens geven wij aan welke patronen wij waarnamen, die wij dan bespreken. Fig. 5.1 laat zien op welk gedeelte van het conceptueel raamwerk wij ons hier richten.

Regels die bij het handelen moeten worden gebruikt, zijn in onze studie hét object van sturing. Omdat tot de handelingsregels bijvoorbeeld ook opdrachten behoren een netwerk te formeren, daarin zitting te nemen of een netwerk uiteen te doen gaan, vinden de oprichting en opheffing van netwerken hun aanzet bij sturing. Sturing is in onze theorie een proces dat verloopt volgens een interactiepatroon van these, antithese en synthese. De ene actor stelt bijvoorbeeld voor een netwerk op te richten (these), een of meer andere actoren reageren daarop met besprekingen, commentaar, aanvullingen of een tegenvoorstel (antithese), waarna een besluit volgt (synthese)

⁶⁶ Voor het gebruik van regels, zie par. 5.3.

⁶⁷ Overzicht 2.2 bevat ook een onderscheid in vormen van sturing, zoals juridische sturing. Deze komen in hoofdstuk 6 aan de orde.

zoals het besluit het netwerk daadwerkelijk op te richten⁶⁸. Fig. 5.2 geeft dit patroon weer.

These en antithese zijn stuurders, die worden verzonden om anderen doelgericht te beïnvloeden. Stuurders kunnen verbaal of nonverbaal zijn. Onze gegevens noopten ons tot concentratie op verbale stuurders. Deze kunnen schriftelijk zijn (zoals uitspraken in brieven en nota's) of mondeling (zoals uitspraken tijdens vergaderingen, vastgelegd in notulen). De synthese sluit het patroon af, het besluit is -al dan niet voorlopig- de afronding van de sturingsinteracties. De synthese in deze studie zijn uitsluitend besluiten tot oprichting en opheffing van netwerken en tot invoering of annulering van handelingsregels.

Het besluit tot bijvoorbeeld de formering van een netwerk is een opdracht, een handelingsregel. Met behulp van een stuurder wordt deze aan een actor medegedeeld⁶⁹. Het is natuurlijk de bedoeling dat de actor de opdracht vervolgens uitvoert. De regel moet bij diens handelen worden gebruikt. Hier eindigt de sturing en begint het handelen volgens regels (zie par. 5.3).

Gedurende processen van vervlechting en ontvlechting kunnen steeds patronen van these, antithese en synthese worden waargenomen. Zij lopen als een rode draad door deze processen.

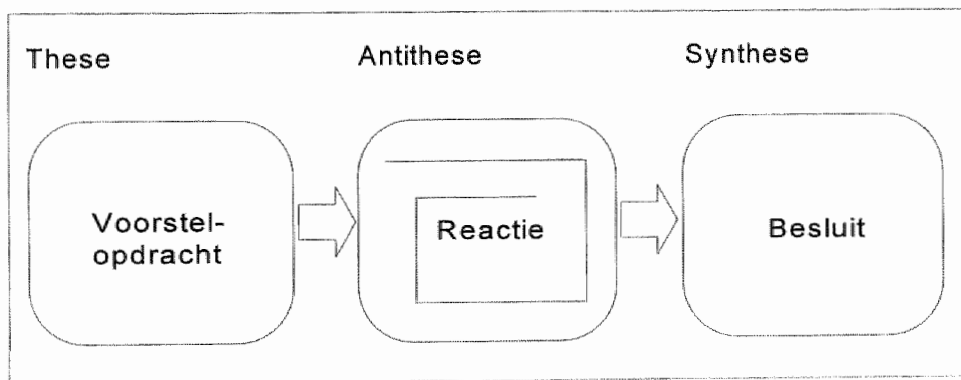


Fig. 5.2 Sturingsinteracties volgens een schema van these, antithese en synthese

In de theorie gaan wij ervan uit dat niet één, maar meerdere actoren sturingspogingen doen. De pogingen kunnen binnen het netwerk plaatsvinden, maar ook vanuit de omgeving. Actoren kunnen bestuurders of bestuurd worden zijn. Omdat meerdere actoren stuurders verzenden, beschouwen wij 'sturing' in geen geval als resultaat van sturingspogingen door één actor. Daarom zeggen wij niet dat een actor heeft gestuurd, maar een sturingspoging heeft gedaan.

68 Het besluit behoeft in de tijd gezien niet rechtstreeks aan te sluiten op de genoemde these en antithese. Tussen these, antithese en synthese kunnen tijdsintervallen voorkomen. These en antithese kunnen meerdere malen voorkomen, voordat het besluit wordt genomen.

69 Een regel wordt geformuleerd opdat deze bij het handelen wordt gebruikt. Mededeling van een regel aan actoren kan derhalve worden beschouwd als een poging tot doelgerichte beïnvloeding. Dit maakt van de regel zelf geen stuurder. De stuurder transporteert hier de regel. Ook al hebben stuurder en regel raakvlakken (beide zijn talig), zij zijn niet synoniem.

Wij namen het patroon van these, antithese en synthese in de gegevens waar, toen wij met behulp van de vervaardigde 'brackets' (zie par. 3.5.1) gebeurtenissen betreffende netwerken en regels op een tijdbalk plaatsten en vervolgens bestudeerden ('time-series analysis'). Vooral interacties tijdens vergaderingen in de projectorganisatie, waarvan de notulen verslag doen, gaven inzicht in dit patroon.

Vergaderingen kwamen weliswaar in alle geledingen van de projectorganisatie voor (zie par. 3.6.2), maar zij waren niet de enige interactievorm. Door bestuurders werden bijvoorbeeld brieven verzonden en buiten vergaderingen in de projectorganisatie vond overleg plaats. Een deel van dergelijke gebeurtenissen werd echter weer tijdens vergaderingen besproken, bijvoorbeeld onder het agendapunt 'mededelingen'⁷⁰. Om deze reden hebben wij ons voor dit hoofdstuk verdiept in vergadernotulen en in de bijbehorende vergaderstukken.

5.2.1 Patronen van these, antithese en synthese: vervlechting en ontvlechting in de projectorganisatie

In deze subparagraaf belichten wij het patroon van these, antithese en synthese bij de oprichting en opheffing van netwerken in de projectorganisatie. Het gaat hier dus vooral om gebeurtenissen (zie par. 3.5.3.1) op het niveau van het secundaire proces. Bij de oprichting van netwerken werden tegelijkertijd handelingsregels voor de leden ervan geformuleerd. Toen de netwerken ophielden te bestaan, werden deze regels ongeldig. Omdat de ontwikkelingen aangaande de netwerken en hun handelingsregels gelijktijdig verliepen, behandelen wij deze samen.

Het nemen van besluiten over netwerken en handelingsregels was de taak van de strategische top (zie par. 4.3.2). In de praktijk werden zij vooral genomen door het directorium of zijn voorganger, de projectgroep *itz*. Handelingsregels werden bijvoorbeeld pas van kracht na hun besluiten. Daarom bestudeerden wij met name de sturingspogingen die plaatsvonden binnen of vanuit beide netwerken, en de bestuurders die op deze twee waren gericht. Overzicht 5.1 en 5.2 laten per netwerk zien welke projectdocumenten de thesen, antithesen en syntheses bevatten voor de oprichting resp. opheffing van netwerken en wie de bestuurders en bestuurdens zijn⁷¹. De documenten in het eerstgenoemde overzicht bevatten ook informatie over de invoering van handelingsregels in de periode van oprichting. Voor een beeld van deze en andere regels verwijzen wij naar Overzicht 4.2.

De gebeurtenissen hebben wij uit data over lopende processen gelicht. Aangezien de overzichten 'dwarsdoorsneden' uit processen bevatten, mag niet worden geconcludeerd dat alle bestuurders en bestuurdens zijn vermeld. Zo kunnen aan een voorstel bestuurders (thesen, antithesen) vooraf zijn gegaan. In Overzicht 5.1 is dit ter illustratie meerdere malen aangegeven.

70 Vanzelfsprekend is niet elk gesprek dat plaatsvond 'in de wandelgangen', elke toevallige, informele bespreking et cetera in vergaderingen aan de orde geweest. Van de interacties die plaatsvonden buiten de vergaderingen om, hebben wij een deelverzameling in de notulen aangetroffen.

71 De gegevens zijn niet zodanig gedetailleerd dat altijd duidelijk is wie de individuele bestuurders en bestuurdens waren. Met name bij de 'antithese' is dit het geval. Tenzij de gegevens specificatie mogelijk maakten, is als bestuurder of bestuurdens een netwerk als geheel genoemd. De bestaansperiode van de netwerken is in Overzicht 5.1 en 5.2 berekend vanaf de datum waarop tot oprichting werd besloten en niet vanaf de datum waarop het netwerk operationeel was (zie Overzicht 5.3).

Overzicht 5.1 Voorstellen, reacties en besluiten betreffende de oprichting van netwerken (inclusief de invoering van een deel van hun handelingsregels)

Netwerk (bestaansperiode, gere- kend vanaf datum besluit oprichting)	Oprichting (vervlechting)		
	These (voorstel tot oprichting)	Antithese (reactie op voorstel)	Synthese (besluit tot oprichting)
1 projectgroep aanvullen- de/intensieve thuiszorg (jaren 80-15.5.1990)	-	-	-
2 werkgroep draaiboek, overgegaan in werkgroep werkwijze (14.12.1989-2.4.1990)	draaiboek: - werkwijze: mondeling voorstel van projectleider (n.a.v. eigen notitie over werkwijze bij itz) tijdens vergadering van projectgroep itz van 21.3.1990 (D27, 29) bestuurder: projectleider bestuurde: projectgroep itz	draaiboek: - werkwijze: in erop volgende bespreking tijdens vergadering van 21.3.1990 van projectgroep itz wordt o.a. voorgesteld de samenstelling werkgroep draaiboek hiervoor te handhaven (D29) bestuurder/bestuurde: projectgroep itz	draaiboek: besluit genomen tijdens vergadering van 14.12.1989 van projectgroep itz (D1) bestuurder: projectgroep bestuurde: instellingen in te formeren werkgroep werkwijze: besluit genomen tijdens vergadering van 21.3.1990 van projectgroep itz (D29) bestuurder: projectgroep bestuurde: instellingen in te formeren werkgroep
3 projectbureau (25.1.1990-31.12.1992)	inbreng van notitie van projectleider met voorstel voor projectondersteuning (n.a.v. brief van WVC) in vergadering van projectgroep itz van 25.1.1990. In notitie is advies van werkgroep draaiboek verwoord (D7, 10) bestuurder: projectleider, werkgroep draaiboek en WVC bestuurde: projectgroep itz	tijdens bespreking van notitie in vergadering van 25.1.1990 van stichting itz i.o. (D10) (=projectgroep itz) wordt o.a. gesproken over samenstelling van projectbureau bestuurder/bestuurde: projectgroep itz	besluit genomen tijdens vergadering van 25.1.1990 van stichting itz i.o. (D10) bestuurder: projectgroep itz bestuurde: regionale ondersteunende organisatie

Overzicht 5.1 Voorstellen, reacties en besluiten betreffende de oprichting van netwerken (inclusief de invoering van een deel van hun handelingsregels) (vervolg)

Netwerk (bestaansperiode, gere- kend vanaf datum besluit oprichting)	Oprichting (vervelchting)		Antithese (reactie op voorstel)	Synthese (besluit tot oprichting)
	These (voorstel tot oprichting)			
4 convergentiecollege (25.1.1990-31.12.1992)	inbreng van notitie van projectleider (n.a.v. brief van WVC en overleg met WVC) met voorstellen over projectorganisatie, o.a. over afstemming (convergentie) tussen beide projectorganisaties in regio t.b.v. vergadering projectgroep itz van 25.1.1990 (D7, 10) bestuurder: projectleider, werkgroep draaiboek en WVC bestuurde: projectgroep itz		tijdens bespreking van notitie in vergadering van 25.1.1990 van stichting itz i.o. wordt o.a. overlegd over wijze van convergentie (D10) bestuurder/bestuurde: projectgroep itz	besluit genomen tijdens vergadering van 25.1.1990 van stichting itz i.o. (D10) bestuurder: projectgroep itz bestuurde: instellingen in te formeren convergentie- college
4a taakgroep convergentie (7.2.1991-nov./dec.1991)	-		bespreking van taken tijdens vergadering van conver- gentie college van 7.2.1991; werd o.a. gesteld uit eigen midden groepje te formeren (D109) bestuurder/bestuurde: convergentiecollege	besluit tijdens vergadering van convergentiecollege van 7.2.1991 (D109) bestuurder: convergentiecollege bestuurde: instellingen in te formeren taakgroep
5 stichting ITZ (bestuur-di- rectorium) (15.5.1990-2.12.1992)	inbreng van notitie van projectleider met voorstellen over projectorganisatie, o.a. stich- ting itz t.b.v. vergadering van projectgroep itz van 25.1.1990 (D7, 10) bestuurder: projectleider en werkgroep draai- boek bestuurde: projectgroep itz		bespreking tijdens vergaderingen van stichting itz i.o. van 25.1.1990, 28.2.1990, 5.4.1990, 26.4.1990 en 15.5.1990 n.a.v. D7 en andere notities; o.a. bespre- king van statuten en mededeling dat instellingen akkoord waren met statuten (D7, 10, 22, 33, 37, 46) bestuurder/bestuurde: projectgroep itz	besluit tijdens vergadering van 15.5.1990 van stichting itz i.o. (D46) bestuurder: projectgroep itz bestuurde: instellingen in op te richten stichting itz, regionale ondersteunende organisatie
5a bureau ITZ (15.5.1990-1.4.1992)	schriftelijk voorstel van huisartsen uit 1989 voor project terminale thuiszorg en bureau itz, t.b.v. vergaderingen projectgroep itz in 1989 bestuurder: huisartsen bestuurde: projectgroep itz		over o.a. opzet van bureau en werving van projectma- nager wordt gesproken tijdens vergadering van stichting itz i.o. van 25.1.1990 en 5.4.1990 (D10, 33), bestuurder/bestuurde: projectgroep itz	besluit genomen tijdens vergadering van stichting itz i.o. van 15.5.1990 (D46) bestuurder: projectgroep itz bestuurde: instellingen in op te richten stichting itz, regionale ondersteunende organisatie

Overzicht 5.1 Voorstellen, reacties en besluiten betreffende de oprichting van netwerken (inclusief de invoering van een deel van hun handelingsregels) (vervolg)

Netwerk (bestaansperiode, gere- kend vanaf datum besluit oprichting)	Oprichting (vervlechting)	These (voorstel tot oprichting)	Antithese (reactie op voorstel)	Synthese (besluit tot oprichting)
6 werkgroep uitbreiding aan- bod ITZ/projectgroep pg (12.9.1990-maart 1991)	mondeling voorstel (n.a.v. notitie van project- leider over pg) tijdens vergadering van 12.9.1990 van directorium (D67, 70) bestuurder: projectleider en anderen bestuurde: directorium	-	-	besluit genomen tijdens vergadering van 12.9.1990 van directorium (D70) bestuurder: directorium bestuurde: instellingen in te formeren werkgroep
7 werkgroep praktijkproble- men (12.6.1991-sept.1991)	schriftelijk overzicht praktijkproblemen ITZ' (gebaseerd op eerdere documenten) van projectleider wordt ingebracht tijdens vergade- ring van directorium van 12.6.1991 (D147, 152) bestuurder: projectleider en anderen bestuurde: directorium	tijdens bespreking van overzicht (gaat over items zoals aanmelding van Itz) in vergadering van directori- um van 12.6.1991 wordt voorgesteld inzichten op papier te zetten; wordt vervolgens gesteld dat een werkgroep dit moet doen (D152)	-	besluit genomen tijdens vergadering van directorium van 12.6.1991 (D152) bestuurder: directorium bestuurde: instellingen in te formeren werkgroep
8 pg-werkgroep (14.8.1991-10.6.1992)	inbreng notitie 'hoe binnenkort verder met de pg groep' van stedelijke gezinszorg en verze- keeraar in vergadering directorium 14.8.1991 (D171, 173) bestuurder: verzekerar en stedelijke gezins- zorg bestuurde: directorium	tijdens bespreking van notitie in vergadering van directorium van 14.8.1991 wordt wens geuit tot duidelijkheid over werkwijze bij Itz aan pg en over opname van pg-doelgroep in project (wordt vervol- gens taak voor werkgroep) (D173) bestuurder: stedelijke gezinszorg, verzekerar, projectleider, kruiswerk bestuurde: directorium	-	besluit tijdens vergadering van directorium van 14.8.1991 (D173) bestuurder: directorium bestuurde: instellingen in te formeren werkgroep

Overzicht 5.1 Voorstellen, reacties en besluiten betreffende de oprichting van netwerken (inclusief de invoering van een deel van hun handelingsregels)
(vervolg)

Netwerk (bestaansperiode, gere- kend vanaf datum besluit oprichting)	Oprichting (vervlechting)		
	These (voorstel tot oprichting)	Antithese (reactie op voorstel)	Synthese (besluit tot oprichting)
9 klankbordgroep/-opera- groep (11.12.1991-2.12.1992)	inbreng van concept-rapport over evaluatie van project (projectleider) -met daarin voorstel voor werkgroep- in vergadering directorium 13.11.1991 (D192, 193) bestuurder: projectleider bestuurde: directorium	bespreking van rapport tijdens vergadering van directorium van 11.12.1991; gesteld wordt dat klankbordgroep er moet komen (D201) bestuurder/bestuurde: directorium	besluit tijdens vergadering van directorium van 11.12.1991 (D201) bestuurder: directorium bestuurde: instellingen in te formeren werkgroep
10 werkgroep indicatiestelling etc. pg (10.6.1992-)	inbreng van eindrapport van pg-werkgroep - met daarin voorstel tot oprichten van werkgroep- in vergadering van directorium van 10.6.1992 (D239, 241) bestuurder: pg-werkgroep bestuurde: directorium	bespreking van rapport tijdens vergadering van directorium van 10.6.1992; splitst zich toe op voorstel tot oprichten van werkgroep (D241) bestuurder/bestuurde: directorium	besluit tijdens vergadering van directorium van 10.6.1992 (D241) bestuurder: directorium bestuurde: kruiswerk en gezinszorg
11 gestructureerd directie- overleg ITZ (2.12.1992-)	inbreng van notitie met aanvullingen op aanbe- velingen van operagroep (stedelijke gezins- zorg, projectleider) in vergadering van directo- rium van 30.9.1992 (D254, 260); in aanvulling- en staat noodzaak van directie-overleg bestuurder: operagroep, projectleider en stedelijke gezinszorg bestuurde: directorium	bespreking van notitie tijdens vergadering van directorium van 30.9.1992, o.a. over samenstelling van directie-overleg en vergaderfrequentie (D260) bestuurders: regionale gezinszorg en directorium bestuurde: directorium	besluit tijdens vergadering van directorium van 2.12.1992 (D275) bestuurder: directorium bestuurde: instellingen in te formeren directie-overleg

Overzicht 5.2 Voorstellen, reacties en besluiten betreffende de opheffing van netwerken (en daarmee tot ongeldig verklaring van hun handelingsregels)

Netwerk (bestaansperiode, gere- kend vanaf datum besluit oprichting)	Opheffing (ontvlechting)			Synthese (besluit tot opheffing)
	These (voorstel tot opheffing)	Antithese (reactie op voorstel)		
1 projectgroep aanvullen- de/intensieve thuiszorg (jaren 80-15.5.1990)	(a)	(a)		besluit genomen tijdens vergadering van projectgroep itz op 15.5.1990 (D46) <i>bestuurder en bestuurd: projectgroep itz</i>
2 werkgroep draaiboek, over- gegaan in werkgroep werk- wijze (14.12.1989-2.4.1990)	-	-	-	-
3 projectbureau (25.1.1990-31.12.1992)	-	-	-	(b)
4 convergentiecollege (25.1.1990-31.12.1992)	-	-	-	(c)
4a taakgroep convergentie (7.2.1991-nov./dec.1991)	-	-	-	-
5 stichting ITZ (bestuur-di- rectorium) (15.5.1990-2.12.1992)	tijdens vergadering van directo- rium van 29.1.1992 wordt voortbestaan ter discussie gesteld (D212) <i>bestuurder: regionale en stedelijke gezinszorg bestuurd: directo- rium</i>	tijdens vergadering van directo- rium van 10.6.1992 wordt o.a. afgevraagd welke constructie het beste is: wel of geen stichting (D241) <i>bestuurder/bestuurd: directo- rium</i>		besluit genomen tijdens vergadering van directo- rium van 2.12.1992 (D275) <i>bestuurder: directo- rium bestuurd: bestuur stichting itz</i>

Overzicht 5.2 Voorstellen, reacties en besluiten betreffende de opheffing van netwerken (en daarmee tot ongeldig verklaring van hun handelingsregels) (vervolg)

Netwerk (bestaansperiode, gere- kend vanaf datum besluit oprichting)	Opheffing (ontvlechting)		
	These (voorstel tot opheffing)	Antithese (reactie op voorstel)	Synthese (besluit tot opheffing)
5a bureau ITZ (15.5.1990-1.4.1992)	mondeling voorstel tijdens vergadering van directorium van 29.1.1992 om taken over te hevelen van bureau itz naar instellingen <i>bestuurder: regionale en stedelijke gezinszorg bestuurde: directorium (D212)</i>	tijdens de bespreking van de taken etc. in vergadering van directorium van 29.1.1992 wordt o.a. suggestie gedaan tot overheveling van budget itz naar instellingen; tijdens vergadering van directorium van 11.3.1992 wordt concept-notitie voor reorgani- satie van werkgroep praktijkproblemen besproken (D212, 219, 223) <i>bestuurders: werkgroep en directorium (laatste tevens bestuurde)</i>	besluit genomen tijdens vergadering van directorium van 11.3.1992 (D219) <i>bestuurder: directorium</i>
6 werkgroep uitbreiding aan- bod ITZ/projectgroep pg (12.9.1990-maart 1991)	-	-	(d)
7 werkgroep praktijkproble- men (12.6.1991-sept. 1991)	-	-	(d)
8 pg-werkgroep (14.8.1991-10.6.1992)	inbreng van eindrapport van pg-werkgroep in vergadering van directorium van 10.6.1992 (D239, 241) <i>bestuurder: pg-werkgroep bestuurden: directorium</i>	-	(e)

Overzicht 5.2 Voorstellen, reacties en besluiten betreffende de opheffing van netwerken (en daarmee tot ongeldig verklaring van hun handelingsregels)
(vervolg)

Netwerk (bestaansperiode, gere- kend vanaf datum besluit oprichting)	Opheffing (ontvlechting)		
	These (voorstel tot opheffing)	Antithese (reactie op voorstel)	Synthese (besluit tot opheffing)
9 klankbord- groep/operagroep (11.12.1991-2.12.1992)	inbreng van verslag vergadering operagroep dd. 17.11.1992 met daarin conclusie over opheffen- in vergadering van directorium van 2.12.1992 (D270, 275) bestuurder: operagroep bestuurde: directorium	-	besluit genomen tijdens vergadering van directorium van 2.12.1992 (D275) bestuurder: directorium bestuurde: instellingen in werkgroep
10 werkgroep indicatiestelling etc. pg (10.6.1992-)	-	-	geen besluit genomen tijdens projectperiode
11 gestructureerd directie- overleg ITZ (2.12.1992-)	-	-	geen besluit genomen tijdens projectperiode
(a) opheffingsproces verliep parallel aan oprichting van stichting itz; projectgroep itz werd aangeduid als stichting itz in oprichting (D10) (b) subsidie liep tot eind 1992 (D57) (c) schriftelijke overeenkomst tussen de instellingen voor de instelling van het convergentiecollege liep tot en met 31.12.1992 (D11) (d) 'reden opheffing: advies uitgebracht/was tijdelijke werkgroep met afgebakende opdracht' (R2) (e) 'reden opheffing: werkzaamheden afgerond' (R3)			

Daarom kan degene die het voorstel deed niet zonder meer als enige bestuurder worden beschouwd. Een voorbeeld is de werkgroep 'indicatiestelling etc. pg', die werd geformeerd om zich te buigen over handelingsregels voor de organisatie van hulpverlening aan psychogeriatrische patiënten. Tot de oprichting werd besloten tijdens de directoriumvergadering van 10.6.1992 (D241) na de bespreking van een rapport van de pg-werkgroep, waarin het voorstel tot oprichting werd gedaan (D239).

Het besluit volgde rechtstreeks op het voorstel van de pg-werkgroep, maar werd genomen nadat tijdens eerdere vergaderingen al besprekingen waren gevoerd over de organisatie van de hulpverlening aan deze doelgroep van het project.

Overzichten 5.1 en 5.2 tonen dat het patroon vooral zichtbaar is bij de oprichting van netwerken en minder bij de opheffing ervan. Dit geldt in het bijzonder voor de werkgroepen. Bijna alle waren opgericht om opdrachten uit te voeren met een tijdelijk karakter, zoals het schrijven van een protocol. Zij hielden automatisch op te bestaan zodra hun opdracht was vervuld. In de aard van hun opdracht, die tot stand was gekomen volgens het patroon van these, antithese en synthese, lag het besluit voor hun opheffing besloten.

Wijzigingen in de concept-statuten van de stichting itz (verslag vergadering projectgroep itz 28.2.1990)

'Artikel 4, punt 1b. Wijziging: "Deze diensten worden verleend vanuit de participanten en in harmonie met de gebruikelijke dienstverlening van de participanten. Punt 1c: Dit punt wordt geschrapt.

Artikel 6, punt 1: Toevoeging "Het bestuur bestaat uit leden die worden aangewezen en benoemd door de participanten.

Artikel 7: Gehandhaafd blijven de aandachtsstrepn:

- overlijden
- onder curatele stelling
- opzegging van het bestuurslidmaatschap door het bestuurslid
- vervanging van het bestuurslid door de participant of participanten door wie het bestuurslid is aangewezen
- uittreding uit de stichting van de participant of participanten door wie het bestuurslid is aangewezen.

De overige aandachtsstrepn worden geschrapt

Artikel 9, punt 1: Schrappen van zin "Beleidsplannen kunnen tussentijds door het bestuur worden gewijzigd". Extra punt: het bestuur draagt de voorbereiding en uitvoering van bestuursbesluiten op aan het directorium'.

Wij volstaan met één voorbeeld van de tot stand koming van handelingsregels volgens het patroon. Voor de vergadering van de projectgroep itz van 28.2.1990 (D22) was de bespreking van de concept-statuten van de stichting itz geagendeerd. Dit concept ofwel voorstel (these) voor de statuten was geschreven door de projectleider. Tijdens de bespreking reageerden de deelnemers aan de vergadering op het concept (antithese). Deze reacties hielden in dat de statuten op een aantal plaatsen moesten worden aangepast (zie kader). De leden van het directorium schoten gaten in het voorstel, waarna de gaten werden opgevuld met nieuwe handelingsregels.

In de vergaderingen van 26.4.1990 en 15.5.1990 (D37, 46) werden de aangepaste concept-statuten (these) wederom besproken en bijgesteld (antithese), met in achtneming van de reacties vanuit de participerende instellingen, aan wie de concept-statuten inmiddels ter becommentariëring waren voorgelegd. Nadat was

vastgesteld dat de instellingen instemden met de statuten, werd op 15.5.1990 besloten dat deze van kracht zouden worden (synthese).

5.2.2 Patronen van these, antithese en synthese: vervlechting en ontvlechting in de organisatie van de hulpverlening

De bespreking van de invoering en ongeldig verklaring van de twee organisatie-modellen voor de verlening van intensieve thuiszorg (het secundaire niveau van het primaire proces: zie par. 4.4) houden wij kort. De ontwikkelingen aangaande het bureau itz (de pijler van het eerste model), zoals weergegeven in Overzicht 5.1 en 5.2, illustreert namelijk dat wij het patroon van these, antithese en synthese hebben waargenomen.

Met het besluit van het directorium om per 1.4.1990 het bureau itz op te heffen, werd tevens een eind gemaakt aan de geldigheid van alle regels die onderdeel uitmaakten van het eerste model. Intussen was het sein gegeven tot de ontwikkeling van de regels voor het tweede model. Fig. 4.7 uit het vorige hoofdstuk geeft de perioden weer van de invoering tot en met de teniet verklaring van de verzamelingen van regels die deel uitmaakten van de twee modellen.

Wijzigingen in de tekst van de tweede concept-handleiding voor intensieve thuiszorg aan terminale patiënten (verslag directoriumvergadering 15.1.1992)

'De tekst op blz 4 punt e (gang van zaken tijdens de casusbespreking) wordt: De direct betrokken hulpverleners maken een probleeminventarisatie. Op basis daarvan stellen de aanwezigen onder leiding van de projectmanager de doelstelling en, gemeten aan de hand van objectieve criteria, het zorgplan vast. Vervolgens worden er afspraken gemaakt m.b.t. de operationalisering van het zorgplan. De projectmanager leidt de bijeenkomst en bewaakt de financiële aspecten. De direct betrokken hulpverleners etc.

Blz. 6 ad b: uitbreiding van de zorg vervangen door onvoorziene verandering van het zorgaanbod

Blz. 6 ad b laatste aandachtsstreepje: wijzigen en aanvullen conform hetgeen het directorium 11 december heeft besloten m.b.t. de evaluatievragen voor de mantel.

Voor het overige wordt het concept ongewijzigd vastgesteld'.

De handleiding voor de verlening van intensieve thuiszorg aan terminale patiënten is een goed voorbeeld van de gang van zaken tijdens de sturingsinteracties die werden afgesloten met de invoering en ongeldig verklaring van de regels. De werkgroep praktijkproblemen schreef van de handleiding drie opeenvolgende versies en legde deze telkens voor aan het directorium (these). Gedurende vier vergaderingen werden de versies besproken. De deelnemers aan de vergadering deden wijzigingsvoorstellen (antithese; zie kader). Deze werden door de werkgroep praktijkproblemen verwerkt, waarna de aangepaste versie opnieuw als voorstel ter bespreking werd geagendeerd (these). De tweede versie werd op 15.1.1992 geldig verklaard (synthese). In dezelfde maand echter werd besloten het bureau itz op te heffen. Er diende een nieuwe handleiding te worden geschreven. Dit was de derde versie, die door het directorium op 16.3.1992 werd vastgesteld (synthese).

5.2.3 Bestuurders en bestuuren

Uit het voorgaande valt op te maken dat diverse actoren gedurende de processen van vervlechting en ontvlechting bestuurders hebben verzonden, die waren bestemd voor uiteenlopende bestuuren. Bestuurders en bestuuren hebben wij ondergebracht bij vier cirkels. De indelingscriteria zijn vermeld in par. 3.6.2.

De eerste cirkel betreft actoren en netwerken die in de afhankelijkheidsrelaties de meest ondergeschikte positie innamen. De actoren en netwerken in de daarop volgende cirkels namen steeds een dominante positie in ten opzichte van degenen in de voorgaande cirkels. De eerste twee cirkels bevatten de actoren die tot de projectorganisatie behoorden ('projectintern'), de andere cirkels de actoren in de omgeving van de projectorganisatie ('projectextern'). De cirkels zijn als volgt samengesteld:

- eerste cirkel (projectintern): technestructuur, ondersteunende staf, lijnmanagement en werkvloer (projectleider, projectmanager en werkgroepen);
- tweede cirkel (projectintern): strategische top (directorium, bestuur en convergentiecollege);
- derde cirkel (projectextern): zorgverzekeraar en hulpverlenende instellingen;
- vierde cirkel (projectextern): Ministerie van WVC.

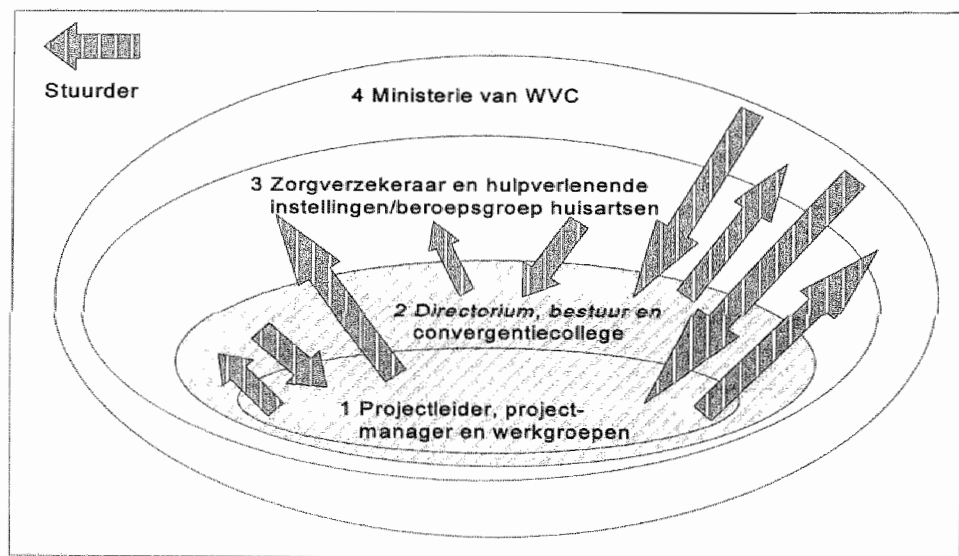


Fig. 5.3 Bestuurders en bestuuren in vier afhankelijkheidscirkels

Fig. 5.3 geeft aan welke actoren in de sturingsinteracties bestuurders en bestuuren waren, op basis van gegevens over verzonden stuurders. In hoofdstuk 6 gaan wij op een aantal van deze interacties dieper in. Met het oog op de beantwoording van de 'hoe-vraag' kunnen wij hier volstaan met een weergave op hoofdlijnen aan de hand van een aantal voorbeelden.

Eerste cirkel

De werkgroepen, alsmede de projectleider en de projectmanager, maakten voorstellen voor bespreking door de strategische top van de projectorganisatie, zoals de handleiding voor de organisatie van de intensieve thuiszorg aan terminale patiënten (D223). Deze voorstellen waren stuurders, hetgeen hen tot bestuurders maakte. Tevens waren zij bestuurd. De opdracht voor het schrijven van de voorstellen was namelijk door de strategische top verstrekt. De strategische top verzond naar hen voor dit doel stuurders in de vorm van uitspraken tijdens vergaderingen die door de projectleider en de projectmanager (zij waren lid van de werkgroepen) werden bijgewoond.

Gedurende vergaderingen kregen de projectleider en de projectmanager ook opdrachten te horen werkgroepen bijeen te roepen, bestaande uit vertegenwoordigers van de participerende instellingen (D174). Daartoe moesten zij deze instellingen benaderen. In de vorm van bijvoorbeeld brieven verzonden zij stuurders naar deze instellingen. Zo stuurde de projectleider een brief aan de instellingen met het verzoek mede te delen wie aan de operagroep zouden deelnemen (D208). Zij waren dan bestuurders, de instellingen bestuurd.

Tweede en derde cirkel

De strategische top bestond uit vertegenwoordigers van de zorgaanbiedende instellingen. De concept-statuten van de stichting itz werden door de vertegenwoordigers in de projectgroep als voorstel (een stuurder als these) ter goedkeuring aan hun eigen organisatie voorgelegd. Namens hun instellingen spraken de leden van de projectgroep itz in mei 1990 uit dat zij akkoord waren met de statuten, waarna de projectgroep itz besloot dat de stichting kon worden opgericht (D46). Strategische top en instellingen waren hier bestuurders resp. bestuurd en vice versa.

Tussen de zorgverzekeraar en vertegenwoordigers van het directorium hebben gedurende het project meerdere malen besprekingen plaatsgevonden. Een voorbeeld is het overleg dat op 25.11.1991 plaatsvond over de financiering van intensieve thuiszorg (D198). Tijdens dit overleg trachtten de deelnemers tot overeenstemming te komen over de hoogte van het budget. Zij spraken hun standpunten uit en beargumenteerden deze. Zij verzonden dus naar elkaar stuurders. Zij waren bestuurders en bestuurd, verzenders en ontvangers.

Vierde cirkel

Het Ministerie van WVC trad op als bestuurder, toen de projectparticipanten verzochten het project op te nemen in het Programma Zorgvernieuwingprojecten Thuiszorg. WVC verbond daaraan voorwaarden en verwoordde deze in brieven. In zijn brief van 21.12.1989 (D2) meldde WVC bijvoorbeeld dat het projectplan moest worden herzien voordat opname kon plaatsvinden.

Een van de voorwaarden was dat afstemming werd gerealiseerd tussen de projectorganisaties van het project itz en het andere project in de regio. Om tot overeenstemming te komen over de wijze waarop deze afstemming moest worden bereikt, vond vervolgens overleg plaats tussen ambtenaren van het departement en vertegenwoordigers van de projectorganisaties (projectleiders en leden van de strategische top) (D1, 57). Tijdens dit overleg zetten de deelnemers over en weer hun visies uiteen. Degenen die door WVC werden bestuurd, traden hierbij tegelijkertijd op als bestuurders van de ambtenaren.

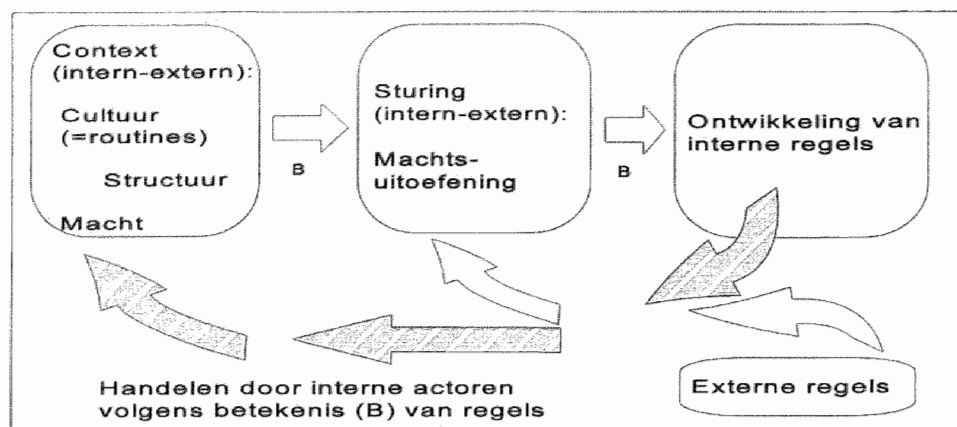


Fig. 5.4 Besproken gedeelte van het conceptueel raamwerk (gearceerd)

5.3 Handelen volgens (de betekenis van) projectinterne regels

In deze paragraaf belichten wij de handelingen en het gebruik daarbij van regels. Wij richten ons op de regels die binnen de projectorganisatie (eerste en tweede cirkel) zijn ontwikkeld en ingevoerd (zie Overzicht 2.2). Aldus krijgen wij zicht op het grootste gedeelte van alle regels, de daarmee corresponderende handelingen en de daaruit voortvloeiende relaties. Ook de actoren uit de derde en vierde cirkel zijn belangrijk geweest bij de ontwikkeling en invoering van regels. Zij keren in hoofdstuk 6 in ons blikveld terug.

De volgende bespreking concentreert zich op het gearceerde gedeelte van het conceptueel raamwerk in Fig. 5.4, en wordt stap voor stap opgebouwd. Zijdelings komen routines aan bod. We tonen eerst dat veranderingen in structuur en macht plaatsvonden door patroonsgewijze handelingen (par. 5.3.1). Vervolgens laten wij zien dat vrijwel altijd werd gehandeld in overeenstemming met de ingevoerde regels. Bovendien zijn er sterke aanwijzingen dat deze regels werden gebruikt. Het waren in die gevallen handelingen volgens regels die leidden tot veranderingen. We maken daarbij onderscheid tussen regels voor de oprichting en opheffing van netwerken (par. 5.3.2) en voor handelingen binnen en tussen netwerken (par. 5.3.3). Wij bespreken niet het gebruik van de regels voor de organisatie van de hulpverlening. Daarover hebben wij in par. 4.4. reeds opmerkingen gemaakt. De aandacht gaat uit naar het secundaire proces.

Gebruik van regels hebben wij vastgesteld op de wijze die in par. 3.5.3.1 is beschreven. Wij gaan uit van de assumptie dat actoren niet handelen volgens de regels zelf, maar volgens de betekenis die deze voor hen hebben. Ten behoeve van de leesbaarheid gebruiken wij veelal formuleringen zoals 'handelingen volgens regels', in plaats van bijvoorbeeld 'handelingen volgens de betekenis van regels'.

Methodologisch gezien is het van belang dat wij de handelingsregels bestuderen als een concreet verschijnsel, midden in de situatie waarin de actoren verkeerden (zie

par. 3.5.3.3). Dit betekent onder meer dat moet worden aangetoond dat de handelingsregels zijn waargenomen door de actoren, voor wie zij zijn bestemd.

Om te beginnen hebben wij dit gedaan voor de algemene regel, die wij in par. 5.3.2.1 bespreken. Deze regel was in elk geval bekend bij de leden van de strategische top. Als lid van de voormalige projectgroep itz bespraken zij bijvoorbeeld de conceptstichtingsstatuten en de overeenkomst voor het convergentiecollege, waarin deze regel tot uiting komt. Ook de projectleider, die deelnam aan de vergaderingen van de strategische top, kende de regel. Zij heeft deze bijvoorbeeld op ons verzoek weergegeven in de registratieformulieren die wij haar toezonden. Het is de betekenis die zij aan de regel gaf, waarvan wij hier uitgaan. Omdat de projectleider, met uitzondering van het bureau itz, deelnam aan de vergaderingen van alle netwerken in de eerste en tweede cirkel, is tenminste een gedeelte van de actoren in elk van deze netwerken van de algemene regel op de hoogte geweest en gaf minstens een gedeelte aan de algemene regel de betekenis die wij hebben verwoord.

Deze redenering betreft eveneens de regels voor de oprichting van netwerken⁷². Niet alleen de projectleider, maar ook de projectmanager nam deel aan de vergaderingen in de eerste en tweede cirkel. Beiden hebben de besluiten tot oprichting tijdens de vergaderingen van de tweede cirkel gehoord of konden nadien door lezing van de notulen daarvan kennis nemen. Op dezelfde wijze konden zij vernemen welke regels de netwerken moesten gebruiken. De meeste regels werden namelijk gelijktijdig met het besluit tot oprichting geformuleerd.

Voorzover bekend waren het de projectleider en de projectmanager die de netwerken, na de opdracht van de strategische top te hebben vernomen, voor het eerst bijeenriepen en hen van de besluiten op de hoogte stelden⁷³. Zij waren de koeriers van de strategische top, werden lid van de op te richten netwerken en informeerden de andere netwerkleden over de voor hen geldende handelingsregels. Zij verwoordden daarbij de regels zoals zij dachten dat deze luiden. In een aantal gevallen gebeurde dit met behulp van brieven en notities, die zij hadden geschreven. Aldus gaven de projectleider en de projectmanager de betekenis weer die de regels voor hen hadden. Vervolgens namen zij zelf deel aan de interacties in de netwerken, met -naar wij veronderstellen; zie par. 3.5.3- genoemde betekenis als uitgangspunt.

72 Zoals nog blijkt, is het beeld van de opheffing van netwerken diffuser.

73 Bekend is dat in elk geval de werkgroep draaiboek-werkwijze, de taakgroep convergentie, het directorium, het bestuur, de werkgroep praktijkproblemen en de operagroep bijeen zijn geroepen door de projectleider en/of door haar van de besluiten van de strategische top op de hoogte zijn gesteld. De pg-werkgroep is bijeengeroepen door de projectmanager (D29, 50, 64, 113, 120, 173, 174, 208). Zinsneden uit de brief die de projectleider op 26.8.1991 naar de leden van de werkgroep praktijkproblemen verzond, illustreren hoe werkgroepleden op de hoogte werden gesteld van de algemene regel en opdrachten van de strategische top: 'Zowel in de hoofdenvergadering van de kruisvereniging als in de vorige vergadering van de werkgroep is gebleken, dat jullie behoefte hebben aan verduidelijking van de opdracht van de werkgroep (...). Ik zal proberen die duidelijkheid te verschaffen (...). Het bestuur beslist over de grote lijnen van het project. De richtlijnen voor de dagelijkse gang van zaken worden door het directorium vastgesteld (...). De projectmanager (...) moet werken binnen de richtlijnen die door het directorium zijn vastgesteld (...). Jullie kregen de opdracht voorstellen te formuleren (...)' (D174).

5.3.1 Veranderingen door patroonsgewijze handelingen

Volgens de theorie in hoofdstuk 2 ontstaan veranderingen in structuur, cultuur en macht door handelingen. In hoofdstuk 4 hebben wij laten zien dat gedurende de vervlechting en ontvlechting nagenoeg geen veranderingen in cultuur ontstonden. Analyse van de achtergrond van cultuurverandering is dan weinig zinvol. Daarom richten wij de aandacht hier op structuur en macht.

De belangrijkste empirische ondersteuning voor de theoretische uitspraak over de rol van handelingen in structuur- en machtsveranderingen vinden wij in het verschijnsel 'vergadering'. Vergaderingen kwamen in de projectorganisatie regelmatig voor. Tabel 5.1 bevat voor de netwerken informatie over het aantal vergaderingen dat gedurende de projectperiode tenminste heeft plaatsgevonden. Niet altijd is het totale aantal vergaderingen per netwerk bekend. Het projectbureau en het bureau itz zijn buiten beschouwing gelaten. Er zijn minstens 71 vergaderingen gehouden.

Tabel 5.1 Aantal vergaderingen per netwerk in de projectperiode (1990-1992)

Netwerk	Aantal vergaderingen
projectgroep itz	7
werggroep draaiboek-werkwijze	≥2
convergentiecollege	5
taakgroep convergentie	6
bestuur stichting itz	5
directorium stichting itz	26
werggroep uitbreiding aanbod itz/projectgroep pg	6
werggroep praktijkproblemen	6
pg-werggroep	10
klankbordgroep-operagroep	>2
werggroep indicatiestelling etc. pg.	≥1
gestructureerd directie-overleg itz	0
Totaal	≥74

Doordat in tenminste tien gevallen tussen de betrokken actoren herhaaldelijk - twee of meer- vergaderingen plaatsvonden⁷⁴, waren deze gevallen per definitie netwerken. Een netwerk bestaat namelijk uit een aantal actoren die onderling relaties hebben en daarbinnen handelen. Relaties zijn volgens de theorie ontstaan uit interacties die zich in het verleden op min of meer dezelfde wijze hebben herhaald. Zij zijn het product van patroonsgewijze interacties.

Herhaaldelijk plaatsvindende vergaderingen zijn bij uitstek voorbeelden van dergelijke interacties. De eerste vergadering van de netwerken mag derhalve de start worden genoemd van het ontstaan van een nieuwe verzameling relaties en daarmee

⁷⁴ Van de werkgroep draaiboek-werkwijze en de operagroep is bekend dat zij tenminste tweemaal bijeen kwamen.

van een verandering in structuur en macht (vervlechting). De laatste vergadering betekende de beëindiging van de relaties en impliceerde opnieuw veranderingen in structuur en macht (ontvlechting). In hoeverre dit alles niet alleen gold voor structuur, maar ook voor macht, zal aanstonds duidelijk worden.

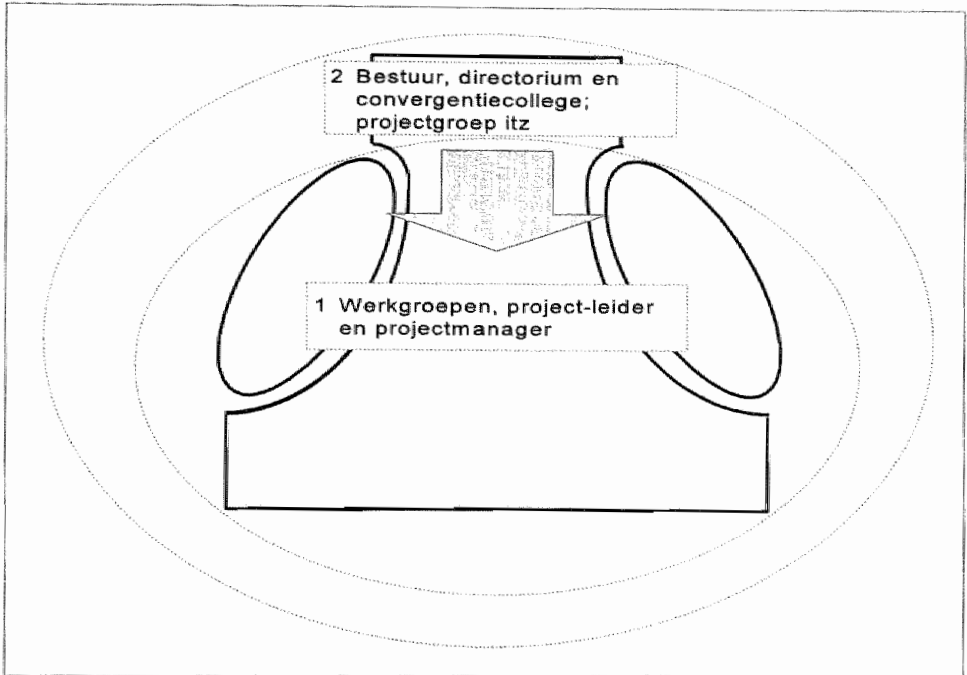


Fig. 5.5 Relatie tussen tweede en eerste cirkel: beleidsbepalers en uitvoerders

5.3.2 Veranderingen door handelingen volgens regels: oprichting en opheffing van netwerken

Onze theorie beperkt zich niet tot de uitspraak dat de genoemde veranderingen plaatsvinden tijdens handelingen zonder meer. Bij deze handelingen worden regels gebruikt. Voor deze uitspraken dragen wij hierna de empirische argumenten aan.

5.3.2.1 Algemene regel: beleidsbepalers en uitvoerders

Met het ontstaan van de tweede configuratie van de projectorganisatie (zie par. 4.3.2) kregen niet alleen relaties binnen netwerken verder vorm, maar ook daartussen. Onder de netwerken die de strategische top vormden en de overige netwerken tekende zich meer en meer een asymmetrische afhankelijkheidsrelatie af tussen dominanten en ondergeschikten⁷⁵. Deze situatie werd vervolgens vastgelegd in de statuten van de

75 Tussen leden van de dominante en ondergeschikte netwerken vonden bij herhaling interacties plaats. Te denken valt aan de werkgroep praktijkproblemen, die een aantal malen rapporteerde aan (wordt vervolgd...)

stichting itz, die op 30.5.1990 van kracht werden. Daarin domineerden de volgende handelingsregels. Bestuur en directorium moesten het beleid voor de inhoud en uitvoering van het project bepalen en erop toezien dat dit beleid werd uitgevoerd; voor de uitvoering kon het directorium anderen inschakelen; het directorium moest besluitvorming van het bestuur voorbereiden en ervoor zorgen dat bestuursbesluiten werden uitgevoerd (D20, 53; R1; V6).

Volgens de handelingsregels die zijn opgenomen in de overeenkomst voor de oprichting van het convergentiecollege (D11), had ook dit netwerk beleidsbepalende taken. Samen met het bestuur en het directorium maakte het convergentiecollege deel uit van de tweede cirkel (zie Fig. 5.3).

Kort en goed hielden de weergegeven regels in dat de tweede cirkel bepaalde wat moest gebeuren en dat anderen het bepaalde moesten uitvoeren (Fig. 5.5). Deze 'anderen' behoorden tot de eerste cirkel. Wij noemen dit de 'algemene regel', die door de strategische top zelf was ingevoerd. Er werd afgesproken dat de tweede cirkel zeggenschap had over actoren in de eerste cirkel. Nakomen van deze afspraak zou impliceren dat de daarin neergelegde asymmetrische afhankelijkheidsrelatie in de handelingen werd bevestigd en bestendigd. Met andere woorden, gebruik van de algemene regel zou ertoe leiden dat de tweede cirkel niet alleen op papier, maar ook in de praktijk dominant was ten opzichte van de ondergeschikte eerste cirkel.

Met het oog op de vaststelling van veranderingen, zowel in structuur als in macht, was het belangrijk na te gaan of de actoren in de eerste cirkel zich inderdaad iets gelegen lieten liggen aan de algemene regel. Wij keken daartoe of de eerste cirkel zich hield aan de regels (opdrachten en anderszins) die door de tweede cirkel werden ingevoerd. Was dit het geval, dan beschouwden wij het als aanwijzing dat zij zich aan de algemene regel conformeerden. We beginnen de verslaglegging met de regels voor de oprichting en opheffing van netwerken. In par. 5.3.3 kijken wij naar de regels die golden voor de handelingen *binnen en tussen* de netwerken. De gegevens laten zien dat de algemene regel door de eerste cirkel inderdaad werd gebruikt. Om de analyse van het gebruik van regels af te ronden zijn wij nagegaan na of de tweede cirkel zelf rekening hield met de regels die het had opgesteld⁷⁶.

5.3.2.2 Gebruik van regels voor de oprichting en opheffing van de netwerken

Analyse van de gebeurtenissen bij de oprichting van netwerken bracht ons tot de volgende conclusie. De tweede cirkel gaf opdrachten tot oprichting en de eerste cirkel voerde de opdrachten uit. Veranderingen in structuur en macht, in de vorm van de tot stand koming van netwerken die vervolgens onderling afhankelijkheidsrelaties opbouwden, vonden plaats door handelingen waarbij de algemene regel en de verleende opdrachten als leidraad werden genomen.

Als het moment waarop een netwerk operationeel was, beschouwen wij de datum van de eerste bijeenkomst van het netwerk. Overzicht 5.3 laat zien dat minstens negen van de 13 netwerken (de stichting itz kende twee netwerken: bestuur en directorium) die na de projectgroep itz tot stand kwamen, voor de eerste keer bijeenkwamen nadat

75 (...vervolg)

het directorium en de projectleider en projectmanager, die als vertegenwoordigers van hun netwerken meerdere malen met het directorium vergaderden. Juist door deze herhaalde interacties kunnen wij spreken van een asymmetrische afhankelijkheidsrelatie.

76 Voor de besprekingen beperken wij ons niet tot de gebeurtenissen sinds 30.5.1990. Hoewel voor die datum de algemene regel niet gold, handelde de projectgroep itz als ware de regel al ingevoerd. Zij gaf opdrachten die door anderen moesten worden uitgevoerd.

door de tweede cirkel het besluit tot oprichting was genomen. Directorium en convergentiecollege riepen feitelijk zichzelf in het leven, doordat een aantal van hun leden deelnam aan de besluitvorming in de projectgroep itz tot oprichting.

Meerdere malen volgde een besluit tot oprichting nadat daartoe al een schriftelijk voorstel was opgesteld door een of meer van de leden van het later opgerichte netwerk. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de operagroep (zie Overzicht 5.1). Betrokkenen waren dus al van zins het netwerk op te richten. Niettemin vond ook dan de eerste bijeenkomst pas plaats nadat de strategische top met oprichting instemde. Voor zover bekend kwamen netwerken dus niet tot stand voordat de tweede cirkel daarmee akkoord ging. Er is één uitzondering: de werkgroep uitbreiding aanbod itz. De leden daarvan formeerden uit hun midden zelf een grote en een kleine werkgroep, zonder daarvoor besluiten van de strategische top af te wachten (D74). De werkgroep als geheel kwam echter pas voor het eerst bijeen nadat de tweede cirkel tot oprichting had besloten. Verder is één geval bekend waarbij een netwerk niet tot stand kwam hoewel de tweede cirkel daartoe had besloten. Op 15.1.1992 nam het directorium het besluit dat een werkgroep moest worden opgericht die zich zou buigen over de vorming van een pool van hulpverleners (D207). In 1992 is deze werkgroep niet bijeen gekomen.

Overzicht 5.3 Besluiten tot oprichting van netwerken en datum van eerste bijeenkomst

Netwerk	Datum besluit tot oprichting (X)	Datum eerste bijeenkomst (Y)
werkgroep draaiboek resp. werkwijze	14.12.1989 resp. 23.1.1990 (D1, 29)	geen gegevens
projectbureau	25.1.1990 (D10)	grensgeval: er was al projectondersteuning vóór X, maar deze handelingen werden niet als zodanig benoemd (D1)
convergentie-college	25.1.1990 (D10)	30.1.1990 (D13)
stichting itz (bestuur-directorium)	15.5.1990 (D46)	directorium: 5.6.1990 (D56); bestuur: 13.8.1990 (D64, 109).
bureau itz	15.5.1990 (D46)	projectmanager werd per 1.7.1990 aangesteld en na dat moment was netwerk operationeel (D56)
werkgroep uitbreiding aanbod itz	12.9.1990 (D70)	na 17.10.1990 (D74)
taakgroep convergentie	7.2.1991 (D109)	27.3.1991 (D120)
werkgroep praktijkproblemen	12.6.1991 (D152, 159)	na 12.6.1991 (D174)
pg-werkgroep	14.8.1991 (D173)	na 14.8.1991 (D204)
operagroep	11.12.1991 (D201)	na 20.1.1992 (D208)
werkgroep indicatiestelling etc. pg	10.6.1992 (D241)	geen gegevens
gestructureerd directie-overleg itz	2.12.1992 (D275)	op 3.12.1992 bestond netwerk nog niet; oprichting was plan voor 1993 (V7)

Op grond van deze bevindingen én van het feit dat besluiten tot oprichting door leden van de latere netwerken werden waargenomen al eer zij voor het eerst bijeenkwamen, noemen wij de uitspraak plausibel, dat de regels voor de oprichting van netwerken werden gebruikt. De actoren in de eerste cirkel gaven gehoor aan de opdrachten van de strategische top, die volgens de algemene regel waarvan minstens een deel van elke werkgroep op de hoogte was, zeggenschap had over hun werk. Door hun handelingen bekrachtigden zij de asymmetrie in de relatie met de strategische top. Fig. 5.6 brengt het verloop van de gebeurtenissen in beeld.

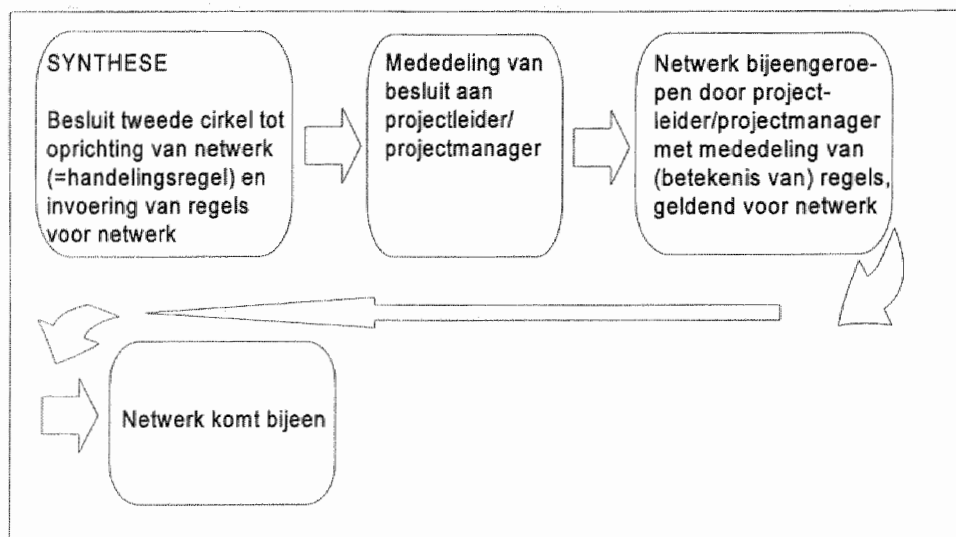


Fig. 5.6 Verloop van gebeurtenissen na besluit door tweede cirkel

Nadat was besloten tot oprichting vergaderden de netwerken volgens rooster (een verzameling handelingsregels) of kwamen zij weer bijeen nadat daarvoor tijdens de vergadering een afspraak was gemaakt. Juist het gebruik van zulke regels maakt, aangezien dit tot herhaalde interacties leidde, dat wij van netwerken mogen spreken. Deze handelingsregels stonden in de notulen en in de uitnodigingsbrieven voor vergaderingen die naar de leden werden verzonden (zoals D16, 47, 50, 56, 64, 104, 120, 123). Zij konden dus op meerdere manieren van de regels kennis hebben genomen. Het is niet aannemelijk dat de actoren in de netwerken steeds bijeen waren gekomen op de data en tijden waarop de vergaderingen werden gehouden, wanneer dergelijke regels niet waren geformuleerd en niet aan hen waren medegedeeld.

Overzicht 5.4 Ingevoerde handelingsregels en handelingen van de werkgroepen na invoering

Werkgroep	Datum invoering eerste handelingsregel (X)	Handelingen na invoering van regel (Y)
werkgroep draaiboek-werkwijze	draaiboek: 14.12.1989: werkgroep moet draaiboek maken voor de voorbereiding en organisatie van het project (D1) werkwijze: 21.3.1990: werkgroep moet zich met werkwijze bij verlening van itz bezig houden (D29)	-draaiboek: 25.1.1990: concept-raamwerk draaiboek gereed; op 21.3.1990 werd definitieve draaiboek door projectgroep itz vastgesteld (D9) -werkwijze: 2.4.1990: notitie met verduidelijking van werkwijze bij verlening van itz (D32)
taakgroep convergentie	7.2.1991 opdracht tot uitwerken van vijf onderwerpen waarop convergentie nodig werd geacht, o.a. indicatiestelling, onderscheid aanvullende en reguliere hulp, aanvraagprocedure voor itz (D109)	- verslag bespreking door taakgroep van aanpak van uitwerking van de vijf onderwerpen, geagendeerd voor vergadering van convergentiecollege op 11.4.1991 (D130) - 22.4.1991 bespreking in taakgroep van document met te bespreken onderwerpen (D134) - 10.7.1991 bespreking door taakgroep van notitie over besluitvormingsprocedures voor convergentie met afspraken voor vervolg (D133, 143) - oktober 1991 bespreking door taakgroep van notitie met daarin uitwerkingen van de vijf onderwerpen; notitie is afgemaakt door projectleider nadat taakgroep werk had stilgelegd (D242)
werkgroep uitbreiding aanbod ITZ	12.9.1990: de werkgroep moet onder andere criteria opstellen voor aanmelding van hulpvragen; ze moest doelgroepen en aanbod verkennen alsmede van organisatie van aanbod (o.a. poolvorming) (D70)	- 19.12.1990 bespreking door werkgroep van notitie over: aanbod, omschrijving doelgroepen, voorstel aan directorium over start met hulp aan pg per 1.2.1991; bespreking zorgaanbod en mogelijkheden van mobiel team van hulpverleners (D91) - 10.12.1990 mondeling verslag van werkgroep aan directorium met voorstel over doelgroepen, aanbod en aanmeldingsprocedures (D84) - op 5.2.1991 concept-rapportage van werkgroep voor directorium gereed met daarin doelgroep, aanbod, voorstel over werkwijze bij hulp (D104)
werkgroep praktijkproblemen	12.6.1991: werkgroep moet voorstellen formuleren over bijvoorbeeld inzet van nachtverpleging, procedure voor aanmelding en aanvragen van itz (D159)	- 10.7.1991: mededeling tijdens directoriumvergadering dat werkgroep zich buigt over praktijkproblemen (D166) - 14.8.1991: mededeling aan directorium dat werkgroep op 26.7.1991 bijeen was en dat opdracht nog niet is afgehandeld (D173) - 27.9.1991: versie handleiding itz van werkgroep wordt aan directorium-leden uitgereikt (D179) - januari-maart 1992: handleiding itz met daarin voorstellen (niet altijd volledig), ondergebracht bij de onderwerpen die op de opdracht betrekking hebben (D205, 223)

Overzicht 5.4 Ingevoerde handelingsregels en handelingen van de werkgroepen na invoering (vervolg)

Werkgroep	Datum invoering eerste handelingsregel (X)	Handelingen na invoering van regel (Y)
pg-werkgroep	14.8.1991: werkgroep moet voorstel ontwikkelen voor opname van pg-doelgroep in project (D173)	<ul style="list-style-type: none"> - 27.9.1991: mededeling aan directorium dat werkgroep nog aan het werk is (D179) - 13.11.1991: bespreking door directorium van notitie met daarin vorderingen van werkgroep en mededeling dat werkgroep nog niet klaar is (D191, 193) - 11.12.1991: in directoriumvergadering wordt tussentijds verslag gedaan van werk van werkgroep (D201) - 15.1.1992: bespreking van directorium van voorstellen van werkgroep over opname van pg-doelgroep in project; o.a. rol van riagg, procedures en verantwoordelijkheden, doelgroep en aanbod; nog uit te werken punten worden ook genoemd (D204, 207) - 10.6.1992: bespreking van directorium van eindrapport werkgroep met daarin voorstellen over opname pg-doelgroep, verslag werkzaamheden en nog uit te werken zaken (D239, 241)
klankbordgroep/ operagroep	15.1.1992: de werkgroep moet werken aan de oplossing van problemen in de uitvoering van de itz (D207)	<ul style="list-style-type: none"> - 2.7.1992: brief van operagroep aan kruiswerk met advies over interne herschikking van organisatorische taken bij hulpverlening (D244) - 10.6.1992: mededelingen aan directorium over voortgang van werkgroep; melding van knelpunten in hulpverlening, mededeling dat werkgroep over itz voorlichtingsfolders maakte voor hulpverleners en maandelijks gang van zaken bespreekt, zoals praktijkproblemen en instellingsinterne communicatie (D241); - 30.9.1992: aan agenda directoriumvergadering was notitie toegevoegd met verslag van werkgroep van werkzaamheden en ervaringen m.b.t. itz; ook notitie met aanbevelingen van de werkgroep over de organisatie van itz en mededeling dat de werkgroep werkt aan de evaluatie van itz (D252, 253) - 7.1.1993: evaluatie werkgroep met aanbevelingen over organisatie van itz wordt aangeboden aan directies van hulpverlenende instellingen (D274)
werkgroep indicatiestelling etc. pg	10.6.1992: de werkgroep moet afspraken formuleren over verlening van thuiszorg voor pg-patiënten (D241)	<ul style="list-style-type: none"> - okt-nov. 1992: werkgroep schrijft concept-protocol over indicatiestelling en zorgtoewijzing (D269) - 2.12.1992: mededeling aan directorium dat verdere uitvoering van opdracht in voorbereiding is en dat werkgroep in december zal rapporteren aan de directies van de instellingen (D275) - 21.12.1992: brief van projectleider aan directorium: aanbieding van rapportage van werkgroep indicatiestelling etc. pg (D278)

Over de besluiten tot de opheffing van netwerken sinds 30.5.1990 en de daaropvolgende gebeurtenissen, kunnen wij kort zijn. Alleen voor de projectgroep itz, de stichting itz, het bureau itz en de operagroep zijn dergelijke besluiten bekend. Het bureau itz was sinds het vertrek van de projectmanager, kort nadat het besluit tot opheffing was genomen, volgens de projectleider niet langer operationeel (V7). Tijdens de vergadering van de projectgroep itz op 15.5.1990 stelde de voorzitter dat de projectgroep op die dag voor het laatst bijeen was. Of het directorium, het bestuur en de operagroep nog bijeen zijn geweest na de datum waarop zij opgeheven werden verklaard (dus feitelijk in 1993), is onbekend.

5.3.3 Veranderingen door handelingen volgens regels: handelingen binnen en tussen de eerste en tweede cirkel

Op zichzelf kan een analyse van de oprichting en opheffing van netwerken volstaan, om uitspraken te kunnen doen over veranderingen in structuur en macht. De analyse tot dusverre laat namelijk zien dat bijvoorbeeld relaties ontstonden, als product van patroonsgewijze interacties volgens regels tussen actoren. Echter, zonder nader inzicht in de aard van de handelingen die zich binnen de relaties afspeelden en de rol van regels daarbij, blijven de analyseresultaten tamelijk leeg.

In de rest van de paragraaf bespreken wij deze handelingen en de rol van regels daarbij. Aldus krijgen de relaties tussen de actoren en de handelingen daarbinnen meer inhoud.

De gegevens over de handelingen van de werkgroepen na hun oprichting laten zien dat zij de regels gebruikten, die de strategische top had ingevoerd. Zij gehoorzaamden wederom aan degenen die volgens de algemene regel de dominante partij waren. Andere actoren handelden meestal, maar niet altijd volgens de geldende regels. De constatering dat de werkgroepen opnieuw gehoorzaamden aan de strategische top, en dat andere actoren niet altijd volgens de regels handelden, was voor ons aanleiding de achtergrond van het gebruik van regels te belichten. Wij bestudeerden de motivering van actoren om regels te gebruiken -of niet (zie par. 3.5.3.2). Het resultaat van deze analyses wordt in hoofdstuk 6 beschreven.

Werkgroepen

Overzicht 5.4 toont per werkgroep de datum waarop de eerste regels zijn ingevoerd (met de projectleider en projectmanager als koeriers), alsmede een beschrijving van deze regels en van alle handelingen van de werkgroepleden waarvan onze gegevens verslag doen. Voor vier werkgroepen werden de regels na invoering aangescherpt: de taakgroep convergentie, werkgroep uitbreiding aanbod itz, pg-werkgroep, operagroep⁷⁷. Zo werd op 20.1.1992 (D208) besloten dat de operagroep een soepele uitvoering van de verlening van intensieve thuiszorg moest regelen, leden van de organisaties moest informeren over het project, informatie moest vergaren over knelpunten en het directorium van deze informatie op de hoogte moest stellen. Deze regels waren een aanvulling op de eerste handelingsregel, die op 15.1.1992 voor de operagroep van kracht werd.

De handelingen volgden steeds op de invoering van de eerste regels en - voorzover kon worden vastgesteld- op de mededeling daarvan aan de netwerkleden.

77 In het geval van de eerstgenoemde en de laatstgenoemde werkgroep gebeurde dit overigens voordat zij hun werkzaamheden startten.

De overeenkomsten tussen de omschrijving van de regels en de handelingen zijn meestal evident. Dit zijn voor ons de aanwijzingen dat de opdrachten leidraad waren voor hun werk.

De werkgroepen voerden alleen handelingen uit die overeenkwamen met de betekenis, die de regels hadden naar het inzicht van een van de leden -de projectleider⁷⁸-, ook al voltooiden zij bijvoorbeeld niet altijd hun werk en gaf het directorium op 13.2.1991 aan dat het ontevreden was met het product van de werkgroep uitbreiding aanbod itz (D112).

Projectleider van het projectbureau

Voor de projectleider als lid van het projectbureau hebben wij een soortgelijke analyse verricht. In de vergadernotulen van de projectgroep itz, het directorium, het convergentiecollege en het bestuur hebben wij 59 opdrachten aangetroffen, die door de projectleider moest worden uitgevoerd, eventueel met anderen. Wij lieten hierbij de opdrachten aan de werkgroepen, waarvan de projectleider deel uitmaakte, buiten beschouwing.

De opdrachten aan de projectleider werden verleend tijdens vergaderingen die zij bijwoonde. Zij betroffen de inventarisatie van knelpunten in de hulpverlening, van zorgproducten en tarieven; het beleggen van bijeenkomsten, bijvoorbeeld met de verzekeraar; het schrijven van brieven, voorstellen met handelingsregels, pr-materiaal, begrotingen en evaluaties; de verstrekking van informatie aan derden, zoals gemeenten.

In 36 gevallen konden wij vaststellen dat de opdracht in tijd werd gevolgd door handelingen van de projectleider, die met de opdracht overeen stemden (61%). In de overige 23 gevallen ontbraken gegevens om een conclusie te kunnen trekken. Een opdracht die met het oog op de verflechting van relaties in de strategische top van belang was, en die wij niet in de documenten hebben aangetroffen, betrof de statuten die de projectleider in overleg met anderen zoals de notaris heeft opgesteld. Bekend is overigens wél dat aan de projectleider opdracht tot bijstelling van de statuten is verstrekt. De projectleider heeft vervolgens de opdracht uitgevoerd.

Deze gegevens wekken de indruk dat de projectleider voornamelijk handelde na daartoe opdracht te hebben gekregen. Echter, de projectleider heeft ook werk gedaan waarover blijkens de documenten geen besluit is genomen. Tijdens vergaderingen van de strategische top vertelde zij over ontwikkelingen en situaties buiten het vergaderend netwerk en mengde zij zich in discussies tussen de leden. Ook zwengelde zij besprekingen aan door bijvoorbeeld discussiestukken en andere documenten die zij op eigen initiatief had geschreven, te agenderen of ter vergadering voorstellen te formuleren. Het is ook voorgekomen dat de projectleider handelingen van deelnemers aan de directoriumvergaderingen beoordeelde en van kritische kanttekeningen voorzag. Dit zou tot de conclusie kunnen leiden dat de projectleider, in tegenstelling tot de werkgroepen, ook buiten de regels om te werk ging.

In het begin van 1990 zijn de volgende handelingsregels voor de projectleider geformuleerd: 'de projectleider is verantwoordelijk voor het verloop van het project als zodanig. De projectleider runt het vergadercircuit (stichtingsbestuur, directorium, convergentiecollege) en is verantwoordelijk voor het voorbereiden en bewaken van de voortgang van het project als geheel (uitbreiding doelgroepen, protocollen, afstemming werkwijzen regio) en voor het (doen) uitvoeren van de daarmee samenhangende

78 Wij beschikken over een aantal documenten waarin zij weergaf hoe de opdracht van de strategische top volgens haar luidde.

klussen. De projectleider draagt zorg voor de voorbereiding en uitvoering van besluiten van directorium, bestuur, en convergentie college (D7, 20; R1; V6)'. De formulering van deze regels maakt zeer uiteenlopende betekenissen mogelijk. Uitgaande van de meest ruime betekenis kan worden geconcludeerd dat de projectleider volgens de regels handelde. De beschreven handelingen passen namelijk bij deze betekenis.

Hoewel niet alleen de projectleider, maar ook de leden van het directorium op de hoogte waren van deze regels⁷⁹, gaven zij daaraan niet allen dezelfde betekenis. Saillant is bovendien dat de gegevens op dit punt de interactionistische uitspraak ondersteunen dat actoren handelen op basis van de betekenis die zaken voor hen hebben. De regels waren dezelfde, hun betekenis verschilde.

Uitspraken van de directeur van de regionale gezinszorg op 8.10.1990 (V3) tonen dat de projectleider in de perceptie van deze respondent in haar werk verder moest gaan (en ging) dan bijvoorbeeld het schrijven van notities: 'Ik vind het jammer dat (*projectleider*) wegens zwangerschapsverlof is weggefallen; (*projectleider*) voegde iets aan het project toe. (*Projectleider*) speelde een belangrijke rol bij de voortgang en ontwikkeling van het project'.

Over het werk van de projectleider zei de directeur van het kruiswerk op 9.10.1990 daarentegen: 'De ondersteuning vanuit (*de regionale ondersteunende organisatie*) werkte bevorderend; het helpt best als je iemand hebt die de stukken maakt' (V5). Stukken maken was hetgeen de projectleider volgens deze directeur moest doen. Meer niet.

Gezien de handelingen indertijd van de directeur van het kruiswerk is het aannemelijk dat deze betekenis het uitgangspunt was voor haar interacties met de projectleider. Toen de projectleider conform de ruime betekenis anders werkte dan volgens de directeur de bedoeling was, werd zij door de laatste op de vingers getikt⁸⁰. De projectleider zei hierover: 'Tot augustus 1990 heb ik sterk aan het project getrokken. De directeur van het kruiswerk floot mij terug omdat ik te eigengereid bezig zou zijn' (V6).

Met betrekking tot de opdrachten die de strategische top verstrekte kunnen wij concluderen dat de regels de leidraad waren voor het werk van de projectleider. Voor het overige is dit de vraag, tenzij wij uitgaan van een ruime betekenis van de handelingsregels die begin 1990 voor de projectleider waren geformuleerd. Niet het feit dat de projectleider wellicht handelde volgens een ruime betekenis van deze regels, was voor ons interessant, maar de achtergrond daarvan.

Uitspraken van de projectleider wijzen erop, dat zijzelf meer wenste te zijn dan uitvoerder van andermans opdrachten: 'na mijn zwangerschapsverlof vond ik dat ik niet kon werken zoals ik wilde; ik vond dat ik werd beschouwd als een veredelde secretaresse van het directorium (V6)'. Hier vangen wij een glimp op van de routines van de projectleider. De beschreven handelingen, die alleen met de regels overeenkomen als wij een ruime betekenis hanteren, passen bij deze routines. Er leek

79 Dat de projectleider bekend was met deze regels staat vast (zij heeft deze op ons verzoek zelf omschreven; R1). Voor de leden van het directorium ligt dit voor de hand. Een deel van de regels voor de projectleider is opgenomen in de overeenkomst die de stichting itz aanging voor de oprichting van het convergentiecollege. Andere stukken, besproken gedurende directoriumvergaderingen, bevatten eveneens dergelijke regels (zoals D53).

80 Waarschijnlijk vond de ingreep van de directeur van het kruiswerk plaats in augustus of september van 1990. De betekenis 'stukken maken' die deze gaf, hebben wij pas op 9 oktober van dat jaar vastgesteld. Hoewel de tijdstippen van X en Y dicht bij elkaar liggen, kunnen wij hier niet met zekerheid stellen dat de genoemde betekenis al gold vóór de ingreep.

bij de projectleider sprake te zijn van intrinsieke motivatie om te handelen volgens de ruime betekenis.

Projectmanager van het bureau itz

De hoofdtak van de projectmanager was de organisatie van de verlening van intensieve thuiszorg vanuit het bureau itz. De projectmanager voerde deze taak uit. Dit gebeurde nadat de regels dienaangaande waren ingevoerd. Wij beschouwen hen als leidraad. Daarnaast kreeg de projectmanager opdrachten van de strategische top tijdens vergaderingen die deze functionaris bijwoonde. Door lacunes in de beschikbare gegevens kan niet worden vastgesteld in hoeverre door de projectmanager werd gehandeld conform al deze opdrachten.

De notulen van de vergaderingen van de strategische top (in casu het directorium) bevatten 28 opdrachten aan de projectmanager. In 10 gevallen kon worden bepaald of de projectmanager wel of niet handelde volgens opdracht. Steeds was het eerste het geval. Zo werd in de directoriumvergadering van 10.4.1991 het voorstel besproken dat de projectmanager in opdracht van het directorium had geschreven over de wijze van verantwoording van de projectmanager aan het directorium. Het voorstel betrof maandelijks rapportages aan het directorium over de gang van zaken bij de verlening van intensieve thuiszorg (D125). Sindsdien heeft de projectmanager periodiek gerapporteerd. Aan de projectmanager is in hoofdstuk 6 een aparte case gewijd⁸¹.

Convergentiecollege

Uit de beschrijving van de interacties tot dusverre wordt duidelijk dat de strategische top tijdens zijn vergaderingen de koers bepaalde voor de opzet en uitvoering van het project. De top werkte aldus conform zijn eigen algemene regel. Nadat de projectgroep itz was vervangen door de stichting itz, was het directorium bij uitstek het netwerk dat bij de dagelijkse gang van zaken de besluiten nam. Echter, er waren nog twee andere netwerken die wij tot de tweede cirkel hebben gerekend: het convergentiecollege en het bestuur.

Het convergentiecollege moest volgens de gesloten overeenkomst (D11) onder andere besluiten nemen over de toekenning van geldelijke middelen voor projectondersteuning die beschikbaar werden gesteld door WVC en voorstellen doen aan het stichtingsbestuur over de inhoud van het project. Het convergentiecollege werd opgericht nadat de handelingsregels voor dit netwerk waren vastgesteld door de projectgroep itz. Leden van het latere college maakten tijdens die gebeurtenis deel uit van de projectgroep itz.

Het convergentiecollege handelde veelal anders dan de regels voorschreven. Het heeft zich namelijk vooral bezig gehouden met discussie en uitwisseling van ideeën. Vanaf het moment dat in het projectplan de verdeling van de door WVC beschikbaar gestelde geldelijke middelen over het project itz en het andere project in de regio was neergelegd (D20), heeft het convergentiecollege de regel die op de verdeling betrekking had, niet meer toegepast. Wel besloot het in april 1991 de raming van de jaarlijkse kosten in het projectplan vast te stellen als de begroting voor 1990, 1991 en 1992 (D130). Daarmee handelde het echter volgens de regels die golden voor het bestuur. Voorzover bekend heeft het bestuur nooit gereageerd op dit besluit van het

81 Met betrekking tot de projectleider is voor hoofdstuk 6 geen case geselecteerd. Een dergelijke case zou geen waarde hebben toegevoegd aan de inzichten die wij hier hebben weergegeven. Een afzonderlijke case voor de werkgroepen zou weliswaar relevant zijn geweest, maar kon wegens lacunes in de gegevens niet worden geselecteerd.

convergentiecollege. Het hield geen rekening met deze beslissing en nam zélf besluiten over de vaststelling van begrotingen.

Het feit dat het convergentiecollege zich veelal niet hield aan de eigen regels, was in het geheel van de handelingen en regels die wij hebben bestudeerd, uitzonderlijk. De achtergrond daarvan vonden wij voldoende interessant om daaraan in hoofdstuk 6 een aparte case te wijden.

Bestuur en directorium

Bestuur en directorium handelden meestal overeenkomstig de opgestelde regels. Ongetwijfeld waren beide netwerken bekend met deze regels: hun leden hadden die zelf mee opgesteld. Ook de besturen van instellingen, waaruit leden naar het stichtingsbestuur werden afgevaardigd, droegen bij aan de formulering. De regels sloten aan bij de praktijk die in de projectgroep itz als voorganger van de stichting itz reeds was gegroeid. Er zijn aanwijzingen dat de handelingsregels in de statuten weerspiegelden wat de leden van bestuur en directorium toch al deden en reeds wilden doen⁸². Dit wijst erop dat intrinsieke motivatie bij het gebruik van de regels een rol speelde (zie hoofdstuk 6)⁸³.

Het bestuur stelde zich meerdere malen op als de partij die over het projectbeleid de beslissingen nam (D160, 213). Het directorium legde ten behoeve van besluitvorming door het bestuur concept-begrotingen, concept-beleidsplannen en andere voorstellen aan dit netwerk voor. Het directorium op zijn beurt liet zich 'voeden' door stuurders van de projectleider, projectmanager, werkgroepen of andere actoren. Directorium en bestuur handelden in deze gevallen conform de regels, zoals vermeld in de statuten.

Bij besluitvorming over projectaangelegenheden kan onderscheid worden gemaakt tussen organisatorische en financiële zaken. Met betrekking tot organisatorische aangelegenheden zoals de invoering van het tweede model voor verlening van intensieve thuiszorg (zie par. 4.4.2), besloot het bestuur in overeenstemming met de voorstellen van het directorium. Het gaf te kennen zich geheel te kunnen vinden in de ideeën van dit netwerk (D213).

Ten aanzien van financiële zaken daarentegen legde het bestuur voorstellen van het directorium meerdere malen terzijde, nadat het had aangegeven zich daarin niet te kunnen vinden (D160). Dit gebeurde voor het eerst toen het directorium aan het bestuur verzocht mandaat te verstrekken voor de afwikkeling van de begroting (D105). Het bestuur zei het verzoek niet te honoreren omdat het vond dat uitsluitend het bestuur een begroting kon vaststellen. Het bestuur gaf dus een bepaalde betekenis aan zijn eigen taken en handelde dienovereenkomstig.

Het directorium heeft zichzelf een aantal malen begeven buiten de kaders die door de regels waren aangegeven. Het betreft organisatorische zaken. Meerdere malen werden handelingsregels voor de organisatie van de hulpverlening door het directorium ingevoerd zonder dat het bestuur daartoe had besloten.

Er zijn geen gegevens die erop wijzen dat het bestuur bezwaar maakte tegen deze gang van zaken, hoewel het daarvan op de hoogte was. Tijdens bestuursvergaderingen vormden mededelingen over de voortgang in het project namelijk een vast

82 Met andere woorden, handelingen Y vonden al plaats, voordat regel X werd ingevoerd. Toch is het niet uitgesloten dat X -na invoering- de handelingen geleidde. Handelingen Y gingen namelijk na invoering van X voort op de manier die in de regel was aangegeven.

83 Of extrinsieke motivatie een rol speelde valt natuurlijk te betwijfelen, aangezien deze actoren zelf de regels invoerden en niet een actor aan wie zij ondergeschikt waren.

onderdeel. Deze mededelingen werden gedaan door de projectleider en de voorzitter van het directorium. Wij richten ons op de inhoud van Fig. 4.7 in hoofdstuk 4. Van de verzamelingen van handelingsregels in de figuur zijn alleen de regels aan het bestuur voorgelegd (D213), welke zijn gebundeld in de laatste versie van de handleiding itz (D223). Aangezien dit document het uiteindelijke tweede model voor de organisatie van de hulpverlening betrof, kunnen wij concluderen dat het bestuur alleen in actie kwam bij de 'grote' organisatorische veranderingen⁸⁴. Voor het overige besloot het directorium.

5.4 Sturingsinteracties volgens regels

Volgens de theorie zijn ook sturingsinteracties handelingen, waarbij regels worden gebruikt.

Het feit dat de actoren in de eerste cirkel bij hun handelingen de regels moesten gebruiken die door de tweede cirkel waren ingevoerd, impliceert dat ook de sturingsinteracties volgens regels dienden te verlopen. Opdrachten van het directorium om voorstellen te formuleren hielden namelijk in dat de eerste cirkel stuurders (bijvoorbeeld in de vorm van een rapport) moest verzenden, gericht aan de strategische top. Ook het gegeven dat het directorium volgens de regels besluitvorming van het bestuur moest voorbereiden, kan op deze wijze worden geïnterpreteerd. Wie de stuurders diende te verzenden en wie dienaangaande besluiten moest nemen, was met behulp van regels vastgelegd. Fig. 5.7 geeft de opeenvolging van gebeurtenissen weer voor het proces van vervlechting, toegespitst op de werkgroepen⁸⁵.

De reeks gebeurtenissen in de figuur (van sturingsinteracties via handelingen volgens regels en wederom sturingsinteracties, leidend tot het besluit tot invoering van regels en het gebruik van die regels), die wordt afgesloten met veranderingen in structuur, (cultuur) en macht, is -gezien de voorgaande beschrijvingen- vrijwel geheel regelgeleid.

Fig. 5.8 toont het verloop aan de hand van ons conceptueel raamwerk. De sturingsinteracties volgens regels zijn gearceerd. Het verloop is het aggregaat van gebeurtenissen voor, tijdens en na vergaderingen als patroonsgewijze interacties. Het verloop zelf kan een typerend patroon van interacties worden genoemd.

De strategische top ging akkoord met de inhoud van een aantal documenten die volgens de werkwijze in Fig. 5.7 aan hem werden voorgelegd. Echter, de invoering van handelingsregels en de oprichting et cetera van netwerken geschiedde niet omdat het directorium zich verplicht voelde voorstellen dienaangaande van de projectleider, projectmanager of werkgroepen te aanvaarden. Uit de handelingen van het directorium blijkt duidelijk dat dit netwerk zich de mogelijkheid voorbehield voorstellen aan te (doen) passen of terzijde te schuiven. De strategische top bepaalde wat gebeurde.

In het laatste vraaggesprek dat wij met de projectleider hielden, zei deze hierover het volgende: 'ik vind dat je doen en laten als projectleider weinig invloed heeft op het verloop in het project. Dwingen helpt niet en is dus niet op zijn plaats. Wèl: afdwingen

84 De regels in de folder voor medewerkers (D40) en het projectplan (D20) zijn buiten beschouwing gelaten. De besluiten daarover zijn namelijk genomen door de projectgroep itz. De regels in de arbeidsovereenkomst met de projectmanager (D59) konden door het directorium worden ingevoerd zonder fiat van het bestuur, omdat de werkgeversfunctie naar het directorium was gedelegeerd.

85 Dezelfde opeenvolging geldt voor de projectleider en de projectmanager afzonderlijk, zij het dat de derde en vierde gebeurtenis dan buiten beschouwing blijven en in de vijfde gebeurtenis 'netwerk' moet worden vervangen door 'projectleider' of 'projectmanager'.

dat de participanten een oplossing vinden voor een probleem. Ik was in het begin nogal drammerig; later heb ik geleerd bij weerstand te vragen waarvoor de participanten bang zijn en vervolgens te accepteren dat soms andere zaken voorrang genieten bij de participanten. Overtuigen is wel van belang' (V7).

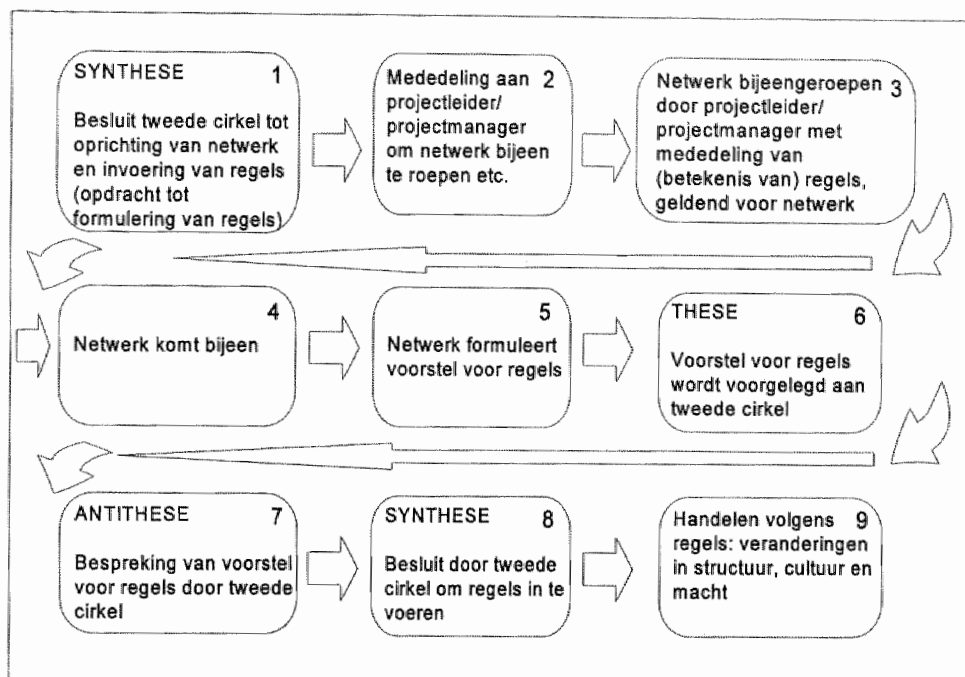


Fig. 5.7 Sturingsinteracties volgens regels: gebeurtenissen na besluiten door de tweede cirkel tot en met veranderingen in structuur, macht en cultuur

En toch.... onderschatte de projectleider haar bijdrage aan de besluitvorming door het directorium niet? Alleen of samen met anderen zorgde zij ervoor dat vergaderstukken werden geschreven en dat uitnodigingen voor vergaderingen werden verzonden, zodat vergaderingen konden plaatsvinden. De projectleider faciliteerde niet alleen het besluitvormingsproces. Zij kaderde discussies en daarop volgende besluiten in door (in overleg met de voorzitter) de agenda voor vergaderingen op te stellen en gedurende vergaderingen vragen te stellen en notities van haarzelf en anderen voor te leggen, waarover vervolgens werd gediscussieerd.

Wij kunnen niet concluderen dat de stuurders van de projectleider rechtstreeks (volgens een stimulus-response schema) leiden tot directoriumbesluiten overeenkomstig de inhoud van de stuurder. Wij kunnen wél concluderen dat de route waarlangs het directorium slingerend, hollend, vertragend of anderszins zijn weg in de besluitvorming zocht, mede door de projectleider stukje bij beetje werd uitgezet.

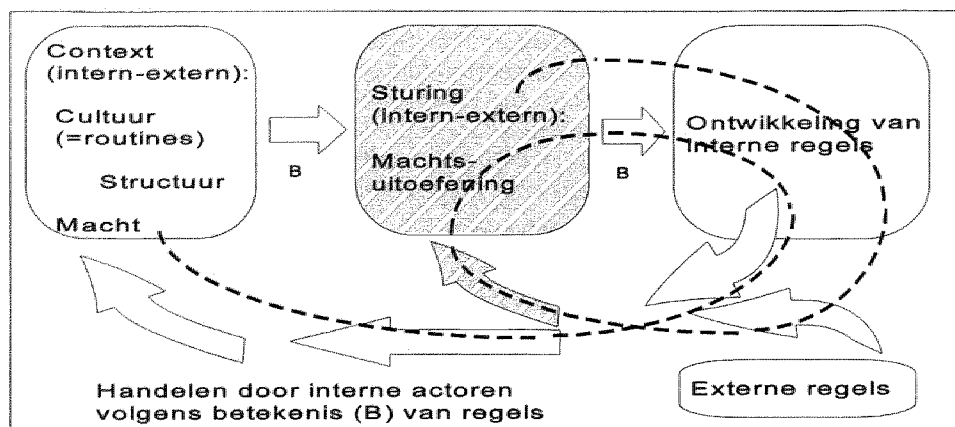


Fig. 5.8 Veranderingen in structuur, macht en cultuur via sturingsinteracties en handelingen, beide volgens de betekenis van regels

5.5 Slotopmerkingen

In dit hoofdstuk hebben wij over het project itz empirisch materiaal gepresenteerd, waarmee wij niet alleen lieten zien dat de geconstateerde veranderingen in structuur en macht het resultaat waren van handelingen van actoren, maar ook welke handelingen dat waren. Het ging daarbij om de oprichting en opheffing van netwerken, en om de handelingen en interacties die plaatsvonden binnen en tussen deze netwerken. Omdat in cultuur nagenoeg geen veranderingen waren opgetreden, waren wij genoodzaakt ons te concentreren op veranderingen in structuur en macht.

Bij het grootste deel van de handelingen werden de regels gebruikt, die voor de projectorganisatie waren ingevoerd⁸⁶. Handelingsregels werden ingevoerd en teniet verklaard gedurende sturingsinteracties die verliepen volgens patronen van these, antithese en synthese. Wij hebben laten zien dat stuurders niet werden verzonden door één, maar door meerdere actoren. Onze conclusie is dat voor de bestudering van het gekozen object de interactiebenadering de geëigende is. Anders dan bij het rivaliserende rationele-actorperspectief (zie par. 1.3) wordt daarin gesteld dat sturing door meer dan één actor plaatsvindt.

Her en der vingen wij tijdens de analyses een glimp op van de achtergrond van het gebruik van regels. Deze glimp maakte het voor ons eens te meer duidelijk dat het niet voldoende zou zijn alleen aandacht te schenken aan de toepassing van handelingsregels, om het verloop van handelingen én de daaruit voortvloeiende veranderingen te begrijpen. Voor een interactionistische verklaring van de gebeurtenissen was het van belang achter de regels te kijken, naar de motivering tot gebruik ervan. Dit gebeurt in hoofdstuk 6.

86 In het jargon van Yin (1994) is in zekere mate sprake van 'replication' aangaande het patroon tussen regels en handelingen (zie par. 3.5.3).

6

Tweede verflaag: sturing en haar aanleiding

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 is beschreven welke veranderingen plaatsvonden in termen van structuur, cultuur en macht. Deze veranderingen gebeurden in een bestaande context ofwel situatie. Handelingen van actoren volgens (de betekenis van) regels zijn in de theorie de motor in de beschreven veranderingsprocessen. Om de motor te leren kennen was het derhalve van belang het gebruik van regels te beschrijven. Dit deden wij in hoofdstuk 5. Bespreking van handelingen volgens regels was een noodzakelijke, maar op zichzelf onvoldoende stap om te begrijpen wat gaande was. Het was nodig te zoeken naar de diepere betekenis van de handelingsregels voor de actoren. Het ging erom vast te stellen of de actoren wel of niet gemotiveerd waren de regels te gebruiken, tegen de achtergrond van de betekenis die de situatie -welke zou ontstaan bij gebruik van deze regels- voor hen had. Dat gebeurt in dit hoofdstuk, aan de hand van de navolgende theoretische uitspraken.

Volgens de theorie die wij hebben opgebouwd wordt een situatie door actoren waargenomen en door hen vanuit hun cultuur (routines) beoordeeld. Actoren kunnen een situatie als wenselijk of onwenselijk beschouwen. Zij handelen op basis van de betekenis die situaties voor hen hebben. Omdat zij betekenis geven vanuit hun routines, vormen deze uiteindelijk het uitgangspunt voor het handelen. Dezelfde situatie kan voor verschillende actoren andere betekenissen hebben. Gevolg is dat zij op verschillende wijze zullen handelen. Routines kennen een bandbreedte.

In de betekenis van de situatie ligt de aanleiding voor sturing. De beoordeling door actoren kan behelzen dat de situatie moet worden veranderd of juist onveranderd moet blijven. Voorstanders van verandering van de situatie zullen sturingspogingen ondernemen om veranderingen te bewerkstelligen. Tegenstanders van verandering zullen pogingen tot tegensturing ondernemen.

Handelingsregels zijn bij uitstek het object van sturing. Regels zijn enkel instrumenten ofwel hulpmiddelen om het handelen te geleiden. Op zichzelf resulteren zij bijvoorbeeld niet in veranderingen in structuur, cultuur en macht. Zij moeten worden gebruikt. Actoren moeten gemotiveerd zijn om de regels bij het handelen te gebruiken. Er kan sprake zijn van extrinsieke motivatie (machtsverklaring) of intrinsieke motivatie (routineverklaring).

Om te kunnen doen wat zij wenselijk of noodzakelijk vinden (zoals het veranderen of handhaven van de situatie) hebben actoren middelen nodig. Zij hebben behoefte aan middelen. Deze behoefte is aanleiding tot interactie met degene die deze middelen heeft of daar toegang toe heeft⁸⁷.

De actor die de middelen bezit of daar toegang toe heeft, heeft macht over degene die aan de middelen behoefte heeft. In de afhankelijkheidsrelatie tussen beiden is de eerste dominant en de tweede ondergeschikt. Macht heeft betrekking op handelingsruimte. Bezit van (of toegang tot) middelen maakt het voor de dominante actor, als deze dat wil, mogelijk de ondergeschikte actor de gelegenheid te geven of te ontnemen tot handelen, bijvoorbeeld op een manier die de laatste wenselijk of noodzakelijk vindt. Sturing vereist machtsmiddelen.

Middelen bieden gelegenheid tot juridische, economische, organisatorische of communicatieve sturing. Afhankelijkheid is veelal asymmetrisch (machtsverschil). In de relaties waarover wij spreken is altijd sprake van macht. De mate van asymmetrische afhankelijkheid wordt bepaald door het belang van de middelen (centraliteit) voor de actor die de middelen wil hebben, alsmede door de aan- of afwezigheid van alternatieve middelen waarop deze actor een beroep kan doen (substitueerbaarheid). Macht heeft voor het handelen pas gevolgen als een actor daaraan op basis van zijn routines de betekenis 'macht' heeft gegeven. Indien de dominante actor zich bijvoorbeeld niet dominant acht, dan zal hij ook niet als zodanig handelen. Indien de ondergeschikte zich bijvoorbeeld niet ondergeschikt acht, dan zal hij ook niet handelen alsof hij ondergeschikt is.

Macht is in deze studie gezegd. Dit betekent dat medewerking van de ondergeschikte nodig is opdat de dominante actor zijn zin krijgt. De asymmetrische afhankelijkheid is wederkerig. De dominante actor en de ondergeschikte hebben beiden macht, waardoor eenieder eisen kan stellen. Dit leidt ertoe dat de dominante actor en de ondergeschikte, vooropgesteld dat zij iets van elkaar willen, onderling tot een vergelijk moeten zien te komen indien de ene de eisen van de ander niet wenst in te willigen of omgekeerd. Zij moeten trachten tot een resultaat te komen dat voor beiden misschien niet optimaal kan zijn, maar toch aanvaardbaar is. Het bereikte vergelijk is een 'negotiated order'. Blijven beiden elkaars wensen onaanvaardbaar vinden, dan zal geen van hen doen of toestaan wat de ander wil.

Ontstaat een 'negotiated order', dan houdt deze veranderingen in de situatie in, naar de wensen van de dominante actor toe. Er vindt een 'pull' plaats, bijvoorbeeld op zich ontwikkelende configuraties, in de richting van de routines van de dominante actor.

In dit hoofdstuk tonen wij het empirische fundament van de theoretische uitspraken. Dit gebeurt niet voor elke uitspraak. Onze theorie bevat een veronderstelling over de rol van betekenissen als aanleiding voor het handelen, die wij niet volledig met empirisch materiaal kunnen staven. De veronderstelling is een assumptie, die wij als uitgangspunt voor onze redeneringen hanteren (zie par. 3.5.3 en 5.3.3).

Wij starten de bespreking met de aanleiding tot sturing. Vervolgens gaan wij dieper in op de sturing zelf. Wij brengen de tweede -en laatste- verlaag aan op het

87 Behoeftte aan middelen van anderen als aanleiding voor interacties is niet iets anders dan de reeds genoemde aanleiding tot sturing. Om situaties te kunnen handhaven of veranderen zijn immer handelingen nodig. Handelingen vereisen altijd middelen. Alles kan een middel zijn. Omdat in situaties per definitie meerdere actoren zijn betrokken, is altijd de medewerking van anderen nodig om de situatie te wijzigen of in stand te houden. Dit maakt dat het vermogen van een actor tot medewerking aan een van beide opties voor hem een middel is. De inzet van sturingsinteracties is dan het verkrijgen van deze medewerking, dus van het middel.

doek en geven een antwoord op de 'waarom'-vragen (zie par. 1.3 en 3.6.3): 'Welke omstandigheden (situatie) hebben aanleiding gegeven tot deze sturing?' 'Welke omstandigheden (situatie) hebben al dan niet gelegenheid geboden tot sturing?'. Ook in dit hoofdstuk laten wij de betrokkenen meerdere malen aan het woord.

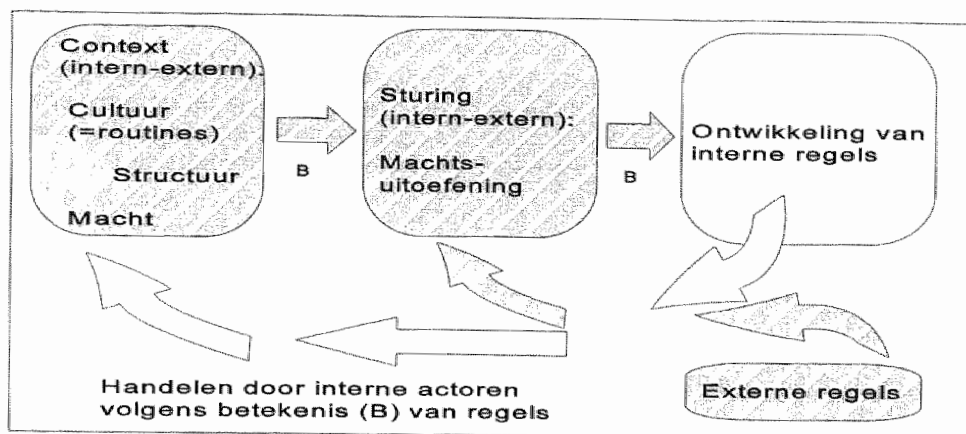


Fig. 6.1 Besproken gedeelte (gearceerd) van het conceptueel raamwerk

De bespreking heeft betrekking op het gedeelte van het conceptueel raamwerk van de aanleiding van sturing tot het resultaat van sturing -'interne' handelingsregels- (Fig. 6.1). De interne regels zelf en het gebruik daarvan, evenals de daaruit voortvloeiende veranderingen in de context, beschrijven wij terloops. Zij zijn in Fig. 6.1 dan ook niet gearceerd. Zij kwamen aan de orde in hoofdstuk 4 en 5. De regels uit de omgeving van de netwerken ('externe regels') -zij bleven tot dusverre buiten beschouwing- bezien wij daarentegen wel.

Bij de externe regels ging het om wettelijke regelingen die door actoren uit de derde en vierde cirkel voor sturingsdoeleinden werden gebruikt, zoals de subsidieregels voor intensieve thuiszorg. Evenals interne actoren deden externe actoren voorstellen voor handelingsregels die waren bestemd voor gebruik door de leden van de projectorganisatie. Om hun voorstellen kracht bij te zetten maakten de externe actoren gebruik van genoemde wettelijke regelingen. Opdat wij niet alleen een dieper inzicht verkrijgen in de gebeurtenissen, maar ook een breder inzicht, is het van belang zowel interne als externe actoren (derde en vierde cirkel) in onze beschouwingen te betrekken. De laatsten bleven in par. 5.3 en 5.4 buiten beeld, maar keren in dit hoofdstuk in het blikveld terug.

Onze analyse richtte zich op drie cases binnen vier afhankelijkheidschirnels (zie par. 3.6.2). Omdat op de kenmerken van regels als het resultaat van sturingsinteracties hier niet het accent ligt, worden in de cases vanuit een beschrijving van de aanleiding en de sturing zijdelings aandacht besteed aan de processen van vervlechting en ontvlechting op het secundaire niveau (ontstaan en verdwijning van netwerken) en op het secundaire niveau van het primaire proces (ontstaan en verdwijning van de modellen voor de verlening van intensieve thuiszorg).

Bij de analyses gingen wij te werk, zoals beschreven in par. 3.5.3.3. Wij analyseerden de empirische gegevens over elke case met behulp van schema's uit par.

3.6 en de volgende concepten (zie Overzicht 2.2): al dan niet gewenste regels, relaties en handelingspatronen; aanleiding tot sturing (routines); aard van de afhankelijkheidsrelaties (asymmetrisch, symbiotisch-competitief); aard van de handelingen (samenwerking, coalitie, competitie, strijd, 'negotiated order'); behoefte aan middelen, aard en bezit van middelen, centraliteit en substitueerbaarheid; handelingsruimte (structuur en macht); juridische, economische, organisatorische en communicatieve sturing; aard en gebruik van extern ontwikkelde handelingsregels⁸⁸.

Fig. 6.2 geeft weer wat wij ten aanzien van de cases hebben geanalyseerd. Met betrekking tot actoren uit de eerste cirkel beperken de cases zicht tot de projectmanager en één werkgroep -de operagroep-. Voor de andere actoren uit deze cirkel was het niet zinvol of niet mogelijk een afzonderlijke case te selecteren (zie ook par. 5.3.3).

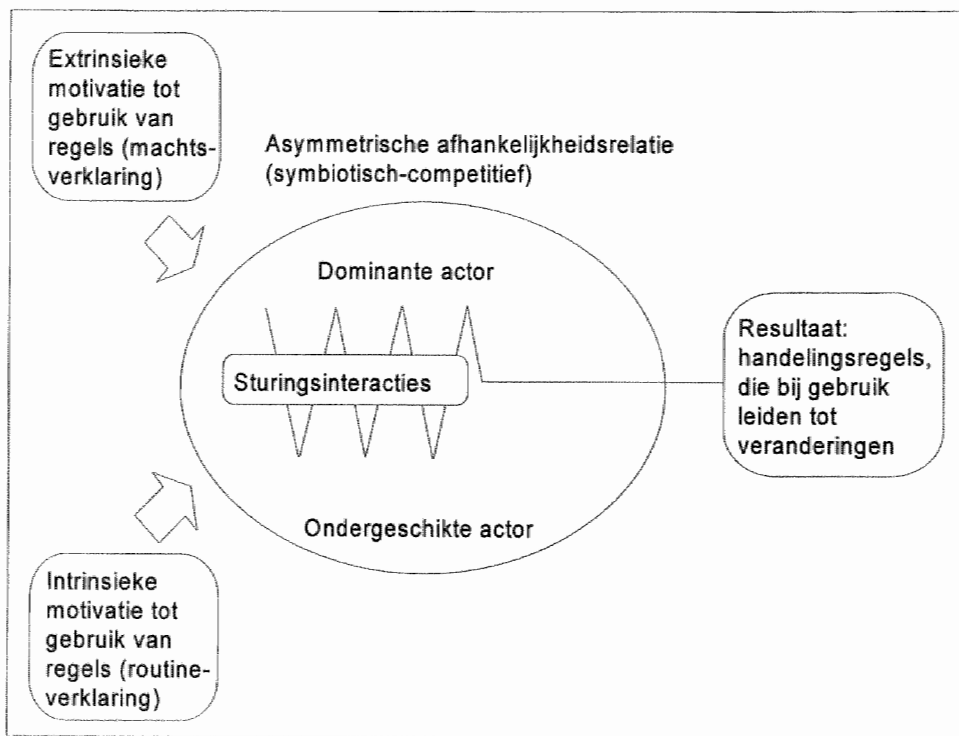


Fig. 6.2 Analyses van de drie cases

In par. 6.2 beschrijven wij de algemene aanleiding tot de uitvoering van het project itz, in par. 6.3, 6.4 en 6.5 de drie cases. De bespreking van elke case kent de volgende opzet. Eerst geven wij op hoofdlijnen het verloop van gebeurtenissen weer aan de hand van de concepten. Vervolgens presenteren wij de empirische gegevens waarop de weergave is gebaseerd. Elke bespreking wordt afgesloten met een korte

⁸⁸ Deze begrippen komen niet in elke case op dezelfde wijze aan de orde, vanwege verschillen tussen de cases.

beschouwing vanuit de machts- en routineverklaring. Par. 6.6 bevat een aantal slotopmerkingen.

6.2 Algemene aanleiding tot de uitvoering van het project itz

Wij beginnen met de beschrijving van de situatie voor de aanvang van het project. De algemene aanleiding tot de sturingsinteracties in de drie cases moet hier worden gezocht. Uit de gegevens blijkt dat de participanten in het project samenwerking noodzakelijk achtten om zowel zorginhoudelijke als financiële redenen (D20; R1; V2, 3, 5).

De situatie in de hulpverlening die de participanten in het project voor 1990 waarnamen, vonden zij onwenselijk. Deze betekenis wordt onder meer zichtbaar in het definitieve projectplan (zie Overzicht 4.1), in de eerdere versies daarvan en in een beleidsnota van het amw uit september 1989 (V1). Mede door vermindering van de intramurale capaciteit werd in toenemende mate een beroep gedaan op aanbieders van thuiszorg. De hulpverlening schoot tekort, de aanbieders konden de vraag naar thuiszorg (met name onder de ouderen) niet aan. Geconstateerd was dat in de regio behoefte bestond aan multidisciplinaire, gecoördineerde zorg: 'Consumenten en verzekeraars zullen van de leveranciers van zorg steeds nadrukkelijker een veelomvattend zorgaanbod verlangen, waarbij zorg op maat, aanvullende zorg en gecoördineerd verlopende zorg via een enkel adres vanzelfsprekend zijn: de "markt" vereist een nauwe samenwerking' (R1).

Tussen de aanbieders ontbraken echter de relaties die de beoogde samenwerking tussen disciplines en verlening van gecoördineerde zorg mogelijk maakten. De zorgverlenende instellingen wilden deze situatie veranderen. Door uitvoering van het gezamenlijke project itz wensten zij een multidisciplinair samenwerkingsmodel in te voeren. Met andere woorden, zij wilden onderling nieuwe afhankelijkheidsrelaties opbouwen.

Aan deze wens lag tevens de behoefte aan geldelijke middelen ten grondslag. De participanten gaven dit duidelijk te kennen. Om te kunnen blijven doen wat zij nodig achtten (hulp verlenen) hadden de instellingen extra financiering nodig. De beschikbare geldelijke middelen stonden namelijk onder druk. Door deel te nemen aan de uitvoering van het project trachtten zij aanvullende financiering te verkrijgen (zie verder par. 6.5): 'De motieven⁸⁹ zijn: samenwerking en geldbronnen aanboren. Mijn instelling zit overigens minder krap dan andere instellingen. Onze bijdrage is ten dele te beschouwen als een stuk solidariteit maar niet helemaal. Het aantal hulpvragen neemt toe, de financiële middelen blijven gelijk. Bij andere instellingen zijn de financiële mogelijkheden al beperkt. Dit kan voor mijn instelling echter ook gaan gelden. Wij kunnen aan de grenzen van het budget komen. Het structureel aanspreken van financiële bronnen is dan van belang (...). Afstemmen en samenwerking is belangrijk; een ander motief om aan het project deel te nemen is het gezamenlijk verkrijgen van extra financiering' (V3).

De waargenomen situatie werd niet plotsklaps als onwenselijk beschouwd. De noodzaak tot verandering werd gaandeweg gevoeld: 'Pas toen er sprake was van bezuinigingen in de intramurale zorg, en ontwikkelingen extramuraal, was de bodem een beetje rijp. Op het moment dat mensen zomaar opgenomen kunnen worden is de

89 Het gaat hier om de motieven tot deelname aan het project.

vraag naar thuiszorg niet relevant. De tijd was dus nog niet rijp voor het project itz; men moest aan de nieuwe ontwikkelingen wennen (...). De huisartsen waren absoluut niet bereid tot enig contact met welke instelling dan ook. Later hebben ze zich verenigd zodat ze iets minder individualist waren, en nu zijn ze bereid in een werkgroep te gaan zitten. Dit is nogal een omschakeling. Voordat het project itz bestaansgrond had moesten dus nogal omschakelingen plaatsvinden' (V5).

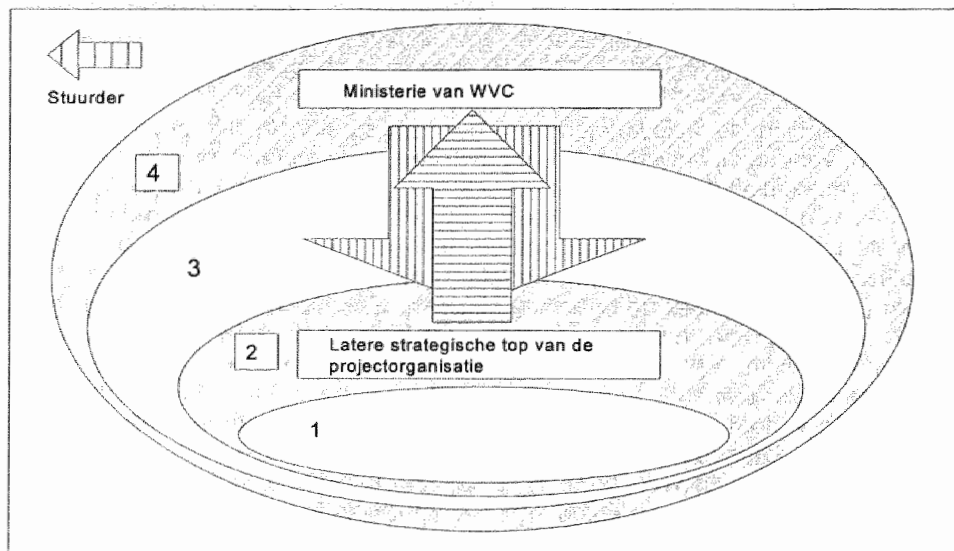


Fig. 6.3 Case van het convergentiecollege: sturingsinteracties tussen de vierde en de tweede afhankelijkheidskring

Niet alleen de hulpverlenende instellingen, maar ook de zorgverzekeraar en het Ministerie van WVC onderschreven de wenselijkheid van uitvoering van het project (D20, 57). Dit wekt onder meer de indruk dat de onderlinge afhankelijkheden tussen de betrokkenen symbiotisch waren. De cases laten een genuanceerder beeld zien.

6.3 De case van het convergentiecollege

De eerste case betreft de oprichting van het convergentiecollege en heeft betrekking op het secundaire proces. Het gaat hierbij om de interacties tussen het Ministerie van WVC (vierde afhankelijkheidskring⁹⁰) en de vertegenwoordigers van de instellingen in de projectgroep itz. Uit de projectgroep werd medio 1990 de strategische

⁹⁰ Wij hebben het Ministerie van WVC ondergebracht bij de vierde afhankelijkheidskring. Dit impliceert dat niet alleen de projectorganisatie, maar ook actoren in de derde afhankelijkheidskring de ondergeschikten zijn in een asymmetrische afhankelijkheidsrelatie met deze partij. Omdat de rijksoverheid in de gezondheidszorg algemeen bekend staat als degene die wettelijke regelingen maakt waaraan verzekeraars en zorgverlenende instellingen zich moeten houden, vinden wij het niet nodig deze indeling te beargumenteren.

top van de projectorganisatie geformeerd (tweede cirkel). In Fig. 6.3 hebben wij de cirkels gearceerd, waarop de case zich concentreert.

6.3.1 Weergave van de gebeurtenissen aan de hand van de concepten

In de navolgende procesbeschrijving laten wij zien dat de behoefte aan geld voor projectondersteuning de aanleiding kan worden genoemd voor de participanten om met het Ministerie van WVC in interactie te treden. Dit geld diende hen de ruimte te verschaffen te kunnen doen wat zij nodig vonden: uitvoering van het project itz. Door een beroep te doen op het Ministerie creëerden zij een afhankelijkheidsrelatie waarin zij de ondergeschikten waren en het Ministerie de dominante actor.

De subsidie die WVC kon verlenen was beschikbaar in het kader van het (beleids)Programma Zorgvernieuwingprojecten Thuiszorg. De subsidie was een machtsmiddel, een middel om sturingspogingen te kunnen doen. Het Ministerie maakte van deze mogelijkheid gebruik door aan de verstrekking van subsidie voorwaarden te stellen. WVC formuleerde handelingsregels waaraan de participanten zich moesten houden en maakte daarvan melding in een brief (communicatieve sturing).

Het Ministerie wilde onder andere dat de organisatie van het project itz en van het andere project in de regio werden samengevoegd. Bij zijn sturingspogingen maakte het tevens gebruik van de regelgeving die het Ministerie voor het eigen beleidsprogramma had ingevoerd (economische en juridische sturing met behulp van externe regels).

De participanten onderkenden dat zij voor financiering van de projectondersteuning van het departement afhankelijk waren. Verkrijging van geld voor projectondersteuning was voor hen belangrijk (centraliteit), alternatieven waren niet voorhanden (substituëerbaarheid).

De participanten handelden conform een gedeelte van de handelingsregels die WVC opstelde, nadat WVC deze had medegedeeld. Niettemin kon het Ministerie niet volstaan met verzending van één stuuder om al zijn wensen gerealiseerd te zien. De participanten gingen met de regels over de samenvoeging van de projectorganisaties namelijk niet akkoord. Zij verhieven deze regels niet tot handelingsregels voor intern gebruik⁹¹. Zij beoordeelden deze regels en de situatie die bij gebruik daarvan zou ontstaan als onwenselijk en wilden de situatie die inmiddels ontstond (twee afzonderlijke projectorganisaties) handhaven.

Na overleg met ambtenaren van het Ministerie (sturing en tegensturing) werden voor de projectorganisaties handelingsregels ingevoerd die de participanten aanvaardbaar vonden ('negotiated order') en die door gebruik resulteerden in de formering van het convergentiecollege. Relaties op het niveau van het secundaire proces tussen de twee projectorganisaties raakten daardoor in bepaalde mate vervlochten. Fig. 6.4 vat het verloop van de gebeurtenissen samen.

91 Het was de strategische top van de projectorganisatie die besloot over invoering van handelingsregels voor de projectparticipanten. Deze werkwijze maakte van extern geformuleerde handelingsregels, bedoeld voor gebruik door de participanten, in de praktijk voorstellen voor besluitvorming.

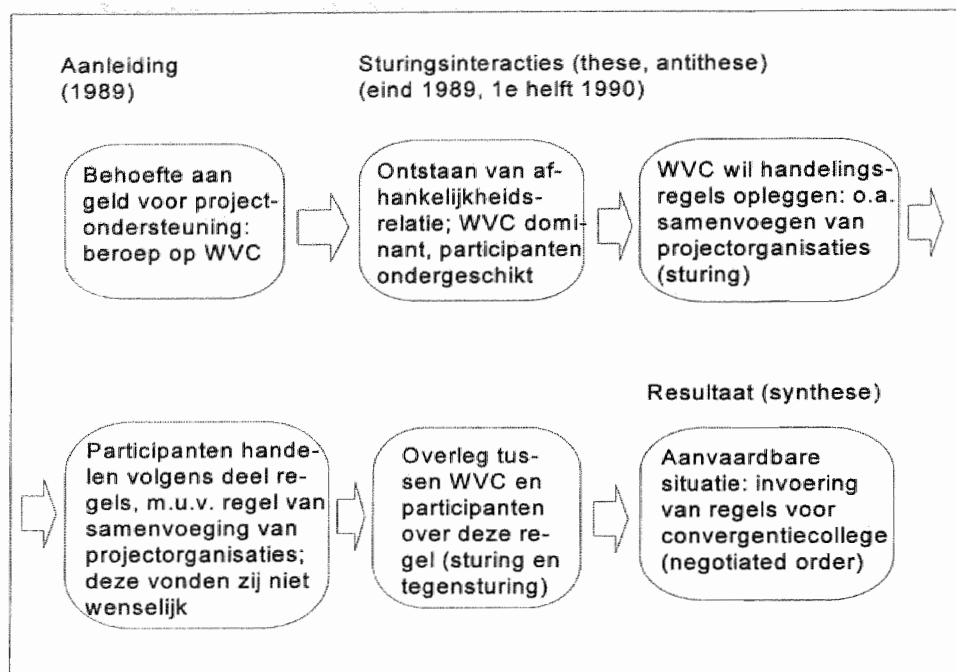


Fig. 6.4 Verloop van gebeurtenissen in de case van het convergentie-college

6.3.2 Empirische gegevens over het verloop van de gebeurtenissen

De participanten vonden dat zij bij de uitvoering van het project itz ondersteuning nodig hadden. Zij besloten eind 1989 voor de financiering daarvan een beroep te doen op het Ministerie van WVC, dat in het kader van het Programma Zorgvernieuwingprojecten Thuiszorg subsidie kon verstrekken (D2). Met name voor het amw en de stedelijke gezinszorg was deze subsidie van belang (V1, 2). De mogelijkheden voor financiering van de verandering van de organisatie van de hulpverlening uit de eigen middelen waren schaars en financieringsmogelijkheden, andere dan in het kader van het Programma van WVC, waren niet voorhanden. 'Een zorgvernieuwingproject gericht op integratie kost ontzettend veel geld en dan nog zitten we binnen de organisaties vreselijk knijp. Alle inspanningen voor het project moeten we uit de huidige mogelijkheden halen (...). De hele ontwikkelingscapaciteit die je in huis hebt is minimaal en alleen maar ingesteld op de dagelijkse voortgang van de zaak en niet op dit soort gigantische processen. Je moet in staat gesteld worden om daarvoor extra capaciteit en kwaliteit in huis te halen' (V2).

WVC was bereid de projectondersteuning te financieren maar verbond daaraan voorwaarden. Om in het Programma te kunnen worden opgenomen en subsidie voor projectondersteuning te krijgen, diende het project te voldoen aan zes algemene bepalingen (zie par. 1.2.3) die voor elk project in het Programma golden (WVC, 1989).

De participanten handelden in overeenstemming met deze bepalingen, zij het niet volledig. De doelstelling van de latere stichting itz, zoals vastgelegd in de statuten, kan

worden beschouwd als een intentieverklaring van de participanten⁹² (eerste bepaling); er werd een projectplan ingediend waarin de door WVC genoemde onderwerpen -met uitzondering van de beoordelingscriteria voor de projectresultaten- waren opgenomen (tweede bepaling); over de wijze waarop met exploitatiegevolgen zou worden omgegaan was overeenstemming bereikt (derde bepaling); aan WVC werden in 1991 en 1992 voortgangsrapportages uitgebracht (vierde bepaling); de participanten verleenden medewerking aan het evaluatieonderzoek dat wij hebben uitgevoerd (vijfde bepaling); een projectleider werd aangesteld, die deelnam aan het Overlegorgaan Zorgvernieuwing Thuiszorg (zesde bepaling). Dit alles volgde in tijd gezien op de formulering van de bepalingen door WVC (D20, 57, 92, 236, 280).

De participanten lieten in woord en gebaar merken dat zij rekening hielden met de algemene bepalingen van een partij van wie zij zich voor de financiering van projectondersteuning afhankelijk achtten. Dat zij zich afhankelijk beschouwden blijkt in onze gegevens voor het eerst uit de notulen van de vergadering van de projectgroep itz van 5.4.1990, voordat conform vier bepalingen werd gehandeld. Tijdens deze vergadering werd voorgesteld tegemoet te komen aan wensen die WVC had geuit om te voorkomen dat definitieve goedkeuring van het projectplan door het Ministerie uitbleef (D33). Hieruit mag echter niet worden geconcludeerd dat de participanten gewoonweg gehoorzaamden aan WVC. De navolgende gebeurtenissen laten zien dat een dergelijke conclusie onjuist zou zijn. Zij hebben betrekking op aanwijzingen die WVC specifiek voor het project itz had geformuleerd, naast de algemene bepalingen.

In zijn brief van 21.12.1989 (D2) deelde WVC aan de participanten mede dat het projectvoorstel dat zij eind 1989 hadden ingediend niet kon worden goedgekeurd en dat een herzien voorstel moest worden ingediend, indien de participanten wensten dat het project werd opgenomen in het Programma van WVC. In het herziene voorstel moesten de aanwijzingen zijn verwerkt, die ambtenaren van het departement tijdens overleg met de participanten op 21.12.1989 hadden verstrekt. Deze aanwijzingen (door de projectleider aangeduid als 'de eisen van WVC') hielden in dat de participanten garanties moesten verstrekken voor de integratie van het project itz en het andere project in de regio. Voor het departement moest duidelijk zijn dat er na drie jaar één organisatie zou zijn ontstaan voor beide projecten (D7). Wij noemen deze aanwijzingen de 'integratieregel'⁹³.

In de projectgroepvergadering van 25.1.1990 werd een schriftelijk voorstel besproken met daarin vier modellen voor de organisatie van het project itz en het andere project in de regio. Deze modellen waren blijkens de notulen door de werkgroep draaiboek geformuleerd naar aanleiding van de eisen van WVC (D9, 10).

Een van de modellen ('model A') behelsde dat beide betrokken projectorganisaties een intentieverklaring of overeenkomst zouden ondertekenen, waarin zou worden geregeld hoe de afstemming tussen de projecten zou worden georganiseerd, bijvoorbeeld door de oprichting van een gezamenlijk orgaan. Besloten werd dit model te nemen en te streven naar een nader te bepalen vorm van een geïntegreerde projectorganisatie, waarvoor de mogelijkheden moesten worden onderzocht.

92 Volgens de algemene voorwaarden moest ook het ziekenhuis een intentieverklaring ondertekenen. Ziekenhuizen participeerden echter niet in het project.

93 Wij betwijfelen niet dat de actoren op de hoogte waren van de bepalingen en de integratieregel van WVC. Wij beschikken over duplicaten van de brieven van WVC waarin de bepalingen zijn vermeld en die naar de projectparticipanten zijn verzonden, alsmede over notulen van vergaderingen in de projectorganisatie waarin aan de brieven en de integratieregel door de deelnemers werd gerefereerd.

De projectleider zond op 13.3.1990 een brief naar WVC, waarin zij de besluiten van de projectgroep itz beschreef (D24). Op 5.4.1990 werd medegedeeld dat WVC akkoord ging met de constructie waartoe de projectgroep itz had besloten (D33). Onderdeel van deze constructie was de oprichting van het gezamenlijk orgaan voor beide projectorganisaties. Het werd inmiddels 'convergentiecollege' genoemd⁹⁴.

Vervolgens werd het definitieve projectplan naar WVC verzonden, met daarin de genoemde constructie (D20, 36). Als bijlage werd een kopie toegevoegd van de overeenkomst voor de oprichting van het convergentiecollege die de participanten in beide projecten waren aangegaan. In de overeenkomst stond onder meer de volgende taak van het college: 'de mogelijkheden voor een verdere integratie van de projectorganisaties te onderzoeken en op dat punt voor 1 januari 1991 voorstellen te doen' aan de beide projectorganisaties (D11). WVC besloot daarop het project itz op te nemen in het Programma en deelde dit mede in zijn brief van 25.6.1990 (D57).

Tussen het uiteindelijke resultaat van de beschreven sturingsinteracties betreffende de integratieregulering tussen WVC en de participanten en de aanvankelijke opstelling van de betrokkenen bestaat verschil. WVC wilde eind 1989 garanties voor de inhoudelijke integratie van het project itz en het andere project in de regio. Het moest voor het departement duidelijk zijn dat na drie jaar één organisatie voor de projecten zou zijn ontstaan. De participanten daarentegen vonden één organisatie voor beide projecten niet wenselijk⁹⁵. Dit blijkt wel uit de volgende uitspraken van de projectleider over het convergentiecollege: 'WVC wilde dat er voor de thuiszorg één projectorganisatie voor geheel Zuid-Kennemerland zou komen. Dit was dan ook de taak van het college volgens WVC. Komen tot één "projectorganisatie" is echter niet zinnig; een superbestuur zou alleen maar meer werk en meer onduidelijkheden opleveren. Daarom is besloten alleen te komen tot inhoudelijke afstemming' (V6). 'De participanten vonden het convergentiecollege waanzin' (V7).

De participanten kwamen aan de integratieregulering van het Ministerie tegemoet door te besluiten het convergentiecollege op te richten. Ook al vonden zij dat ze rekening moesten houden met de wensen van het Ministerie, dit leidde er niet toe dat de participanten volledig conform de regulering handelden. Tegelijkertijd bleek ook het oorspronkelijke standpunt van WVC niet onwrikbaar. WVC 'eiste aanvankelijk integratie van de projectorganisaties (...) als garantie voor het bereiken van inhoudelijke integratie van de projecten, maar nam later genoegen met onze voorstellen voor het convergentiecollege' (D120).

In de stukken waarmee WVC uiteindelijk akkoord ging wordt geen garantie gegeven dat na drie jaar één organisatie voor beide projecten in de regio zou zijn ontstaan. Weliswaar werd in het definitieve projectplan als doelstelling opgenomen de ontwikkelingen in de regio te doen convergeren naar één model, maar nergens in het plan of de bijlagen wordt gesteld dat er na drie jaar één organisatie zou zijn. Oprichting van het convergentiecollege moet worden beschouwd als een resultaat dat voor de participanten en het Ministerie aanvaardbaar was, maar niet optimaal.

94 Dit orgaan was overigens in januari 1990 reeds voor het eerst bijeen gekomen, voordat WVC met de constructie akkoord ging.

95 Deze beoordeling hebben wij niet geregistreerd voordat het overleg met WVC over de projectopzet plaatsvond. Dat de beoordeling voorafging aan de beschreven gebeurtenissen, is derhalve een veronderstelling. In haar brief van 21.3.1991 (D120) aan de taakgroep convergentie schrijft de projectleider: 'we moesten eigenlijk al in 1990 de mogelijkheden voor een verdere integratie van de projectorganisaties onderzoeken. Ik heb dat steeds opgevat als een loze belofte'. Tenzij het hier gaat om een rationalisatie achteraf (zie Weick, 1969), toont deze uitspraak dat de veronderstelling plausibel is.

Het convergentiecollege kwam een aantal malen bijeen, maar bleef vooral een orgaan waarbinnen vertegenwoordigers van beide projectorganisaties met elkaar van gedachten wisselden. Eén organisatie voor beide projecten is uiteindelijk nooit opgezet (V7). Dat dit niet zou gebeuren, lieten de participanten in hun brief van 15.4.1991 aan WVC (D131) al blijken: 'Gelet op de reeds ingebouwde garanties voor de inhoudelijke afstemming van de deelprojecten zou het zinloos, zelfs contra-productief zijn om tijd en energie te steken in een formele integratie van de projectorganisaties, die immers van een totaal verschillende orde zijn (...) Een zinnig bestuurlijk geïntegreerd model bedenken zou geen eenvoudige opgave zijn, en is gelukkig ook niet nodig. Gezien de vorderingen en bestaande garanties op het punt van de inhoudelijke convergentie van de deelprojecten nemen wij aan, dat convergentie binnen de huidige structuur voldoende is gewaarborgd'.

WVC heeft niet gereageerd op deze brief (V6). Het Ministerie liet de zaak rusten en dreigde bijvoorbeeld niet de subsidie in te trekken.

6.3.3 Reflectie op de gebeurtenissen vanuit de machts- en routineverklaring

Belichten wij de case vanuit de machts- en routineverklaring, dan kan worden geconcludeerd dat de participanten zich in hun afhankelijkheidsrelatie met WVC ondergeschikt achtten. Vervolgens handelden zij zoals de dominante actor wilde en met behulp van zes algemene bepalingen (handelingsregels) had voorgeschreven.

Het gegeven dat de participanten ten aanzien van één handelingsregel (de integratieregel) van dit patroon afweken, zou in sociaal wetenschappelijk, toetsend onderzoek geen aanleiding hoeven te zijn om de machtsverklaring als gefalsificeerd te beschouwen (zie par. 3.5.3.2). Wij vonden een dergelijke redenering niet bevredigend. Wij wilden inzicht krijgen in de achtergrond van het gegeven dat niet volgens deze regel van de dominante actor werd gehandeld. Juist dan konden wij recht doen aan het 'verstehend' karakter van interactionistisch onderzoek.

Het ging hier om een regel die de ondergeschikte partij onwenselijk vond. De projectparticipanten wilden geen samenvoeging van de projectorganisaties en werkten daaraan niet mee. Deze gang van zaken komt overeen met de routines, die in de brief aan WVC van 15.4.1991 tot uiting komen (D131), hetgeen erop wijst dat de routineverklaring eveneens plausibel is.

De participanten kregen van WVC de gelegenheid zich aan de eis te onttrekken. WVC trad niet op, als dominante actor gaf het Ministerie hen de handelingsruimte te doen wat zijzelf wilden. Deze ruimte was niet onbegrensd: ook al wilden zij dat eigenlijk niet, de participanten richtten een convergentiecollege op. De verandering van de situatie ging derhalve hoe dan ook in de richting die de dominante partij wenselijk vond. Deze constatering, die met het oog op zorgvernieuwing belangrijk is, geldt ook voor de navolgende cases.

6.4 De case van de stichting itz

In de tweede case staan gebeurtenissen centraal aangaande de stichting itz, op het niveau van het secundair proces en het secundaire niveau van het primaire proces. Wij starten met een beschrijving van de sturingsinteracties tussen de hulpverlenende instellingen (derde cirkel), welke werden afgesloten met de oprichting van de stichting

itz. Van deze stichting behoorden het bestuur en het directorium tot de strategische top (tweede cirkel).

Vervolgens beschrijven wij de sturingsinteracties tussen leden van de eerste cirkel (vooral de projectmanager van het bureau itz) en van de tweede (het directorium) en derde cirkel, nadat de stichting itz was opgericht. In Fig. 6.5 zijn de cirkels gearceerd waarop de case betrekking heeft.

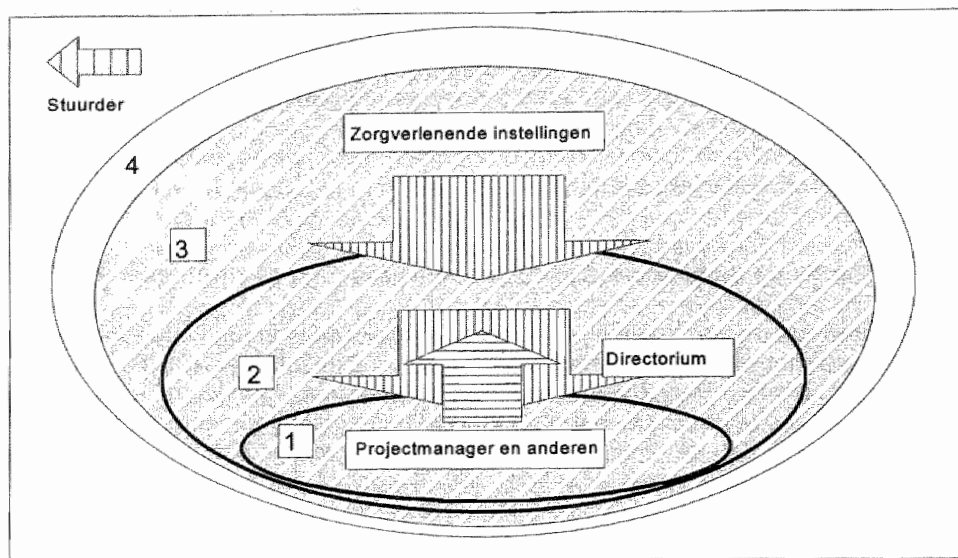


Fig. 6.5 Case van de stichting itz: sturingsinteracties tussen de derde en tweede afhankelijkheidscirkel enerzijds en de eerste cirkel anderzijds

6.4.1 Weergave van de gebeurtenissen aan de hand van de concepten

Als onderdeel van de nieuwe, onderlinge afhankelijkheidsrelaties die de participanten door de uitvoering van het project itz wilden opbouwen (zie par. 6.2, ook voor de aanleiding), werd medio 1990 de stichting itz opgericht. Met de oprichting werd een afhankelijkheidsrelatie gecreëerd tussen de zorgverlenende instellingen en de projectorganisatie, waarin de eerstgenoemden de dominante partij waren en de laatstgenoemde de ondergeschikte.

Als het ging om het beleid voor de organisatie en uitvoering van de hulpverlening in hun regio, achtten de instellingen het ongewenst indien zij de ondergeschikte partij zouden worden ten opzichte van een gezamenlijke organisatie. De inzet was handelingsruimte voor de instellingen en de projectorganisatie. Uit de sturingsinteracties voor en na de oprichting van de stichting itz blijkt dat de instellingen geneigd waren hun bestaande handelingsruimte tenminste te behouden. Dit was kenmerkend voor hun routines.

De handelingsruimte waarover de thuiszorgorganisaties beschikten was toegekend door het Ministerie van WVC, met behulp van wettelijke erkenningsvoorwaarden. Erkenning was belangrijk. Niet-erkende organisaties bleven verstoken

van reguliere financiering door het Ministerie. Het Ministerie van WVC had in de toenmalige erkenningsvoorwaarden voor het kruiswerk vastgelegd dat per werkgebied één kruiswerkorganisatie was toegestaan. Werkgebieden van erkende instellingen voor gezinszorg mochten elkaar alleen overlappen, indien zij onderling een taakverdeling waren overeengekomen. De erkenningsvoorwaarden leverden voor de thuiszorgorganisaties monopolieposities op. Zij waren alleenheerser geworden op een eigen, begrensd werkterrein (Massop et al, 1991; LVT, z.j.).

In de handelingsregels die deel uitmaakten van de statuten van de stichting itz werd de handelingsruimte van de instellingen en de stichting itz vastgelegd en kreeg de dominantie van de instellingen ten opzichte van de projectorganisatie een wettelijke basis, die mogelijkheden bood tot juridische en organisatorische sturing. Zowel de instellingen als de leden van het latere directorium vonden de situatie die zou ontstaan bij gebruik van deze regels wenselijk (routines). De directoriumleden hadden de regels zelf mee opgesteld. Kenmerkend voor deze situatie was dat de instellingen in hun relaties met de projectorganisatie de zeggenschap behielden over hun eigen handelingsruimte en zeggenschap kregen over de ruimte van de stichting itz. Uitzonderingen daargelaten onderhielden de actoren in de derde cirkel een symbiotische afhankelijkheidsrelatie met de actoren in de latere tweede cirkel.

Andere leden van de projectorganisatie daarentegen, die behoorden tot de eerste cirkel, vonden de beschreven situatie onwenselijk. De afhankelijkheidsrelatie tussen de tweede en derde cirkel enerzijds en de eerste cirkel anderzijds was asymmetrisch én competitief. De competitie ging om handelingsruimte. Leden van de eerste cirkel -in het bijzonder de projectmanager- waren niet tevreden met de ruimte waarover zij van de instellingen de beschikking hadden gekregen. Zij wilden meer. Wij beschouwen deze betekenis als de aanleiding tot de pogingen die zij ondernamen de situatie te veranderen. Zij deden met dit oogmerk aan het directorium schriftelijke voorstellen voor andere handelingsregels (communicatieve sturing).

Door de behoefte van de leden van de eerste cirkel aan handelingsruimte werd het bezit van deze ruimte voor de instellingen en hun directeuren een machtsmiddel. De behoefte kwam tot uiting in twee kwesties: de poolvorming en de onderhandelingsruimte van de projectmanager. De instellingen waren volgens de statuten de enigen die extra handelingsruimte konden verschaffen (centraliteit en substitueerbaarheid). Zij wilden dit echter niet doen. Honorering van de wensen van de eerste cirkel zou ten koste gaan van hun eigen handelingsruimte. Pogingen tot tegensturing volgden op sturingspogingen. De directeuren van de instellingen in het directorium vormden een coalitie tegen de betrokken leden van de eerste cirkel. Zij trachtten te voorkomen dat dezen hun doel bereikten (strijd).

De betrokken leden van de eerste cirkel verloren uiteindelijk het pleit. Hun handelingsruimte werd niet vergroot. Zij vonden de situatie echter niet aanvaardbaar en legden in 1992 hun werkzaamheden neer. Er kwam voor hen geen vergelijk, van een 'negotiated order' was uiteindelijk geen sprake. De directeuren konden aan leden van de eerste cirkel weliswaar handelingsruimte ontzeggen, maar zij bereikten niet dat deze leden de situatie die voor hen onwenselijk was blijvend aanvaardden en voort gingen met handelingen conform de regels van de directeuren. In het geval van de projectmanager was dit voor de directeuren overigens geen onoverkomelijk probleem. Zij beschikten over een alternatief voor de inzet van de projectmanager (substitueerbaarheid). Fig. 6.6 geeft in hoofdlijnen de opeenvolging weer van de gebeurtenissen.

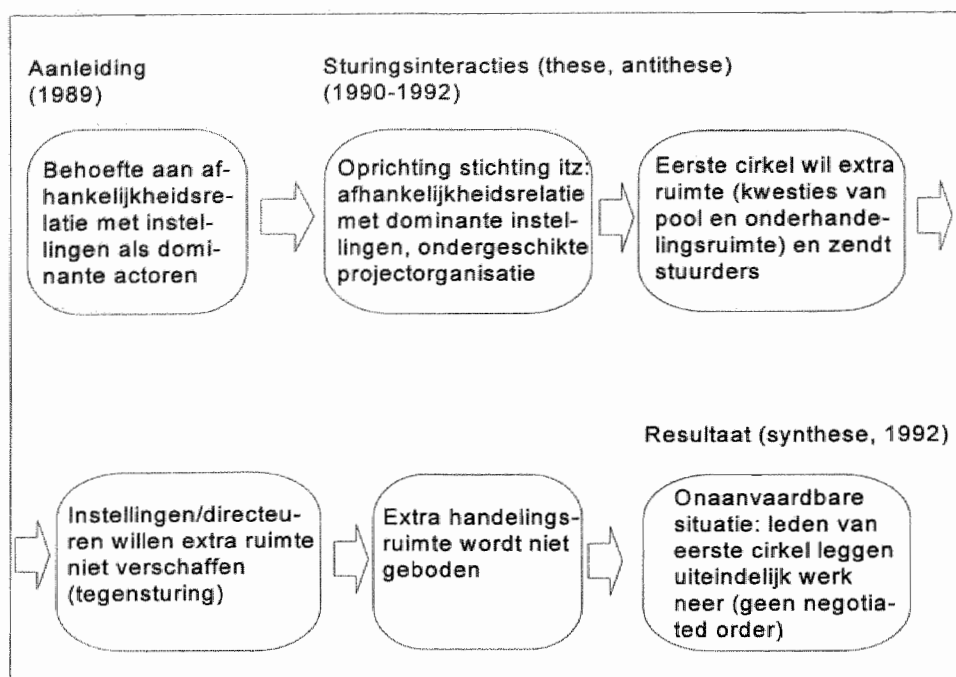


Fig. 6.6 Verloop van gebeurtenissen in de case van de stichting itz

6.4.2 Empirische gegevens over het verloop van de gebeurtenissen

Reeds in januari 1990 kregen de instellingen door hun vertegenwoordigers in de projectgroep itz de gelegenheid sturingspogingen te doen bij de vormgeving van de organisatie van het project. De leden van de projectgroep itz besloten dat voorstellen voor de vormgeving van het project itz en de stappen die tijdens de vormgeving dienden te worden genomen, voor advies moesten worden verzonden naar de ondernemingsraden en besturen van de instellingen. Op dat moment was de afhankelijkheidsrelatie tussen de projectorganisatie en de instellingen al zichtbaar, die uiteindelijk werd vastgelegd in de statuten van de stichting itz.

Ook besloten zij dat de concept-statuten van de stichting itz aan de instellingsbesturen moest worden voorgelegd, ten behoeve van besluitvorming. De besturen gaven na ontvangst daarvan aan welke wijzigingen zij in de statuten aangebracht wensten te zien. Deze wijzigingen werden in de projectgroep itz besproken en vervolgens in de statuten verwerkt. Dit proces ging voort totdat de besturen en de directeuren zich in de statuten kon vinden. Op 31.5.1990 werd de stichting itz opgericht, ook al werd dit niet door iedereen van harte ondersteund (zie par. 4.5.2) (D1, 10, 19, 29, 37).

De instellingen kregen van hun directeuren de medewerking om de handelingsregels in de uiteindelijke stichtingsstatuten op hun eigen wensen af te stemmen. De directeuren trachtten nadrukkelijk daarvoor gelegenheid te bieden. Zo uitte de directeur van het kruiswerk op 21.3.1990 in de vergadering van de projectgroep itz bezwaar tegen het feit dat voor het op te richten directorium reeds vergaderingen waren

gepland, terwijl de besluitvorming van de besturen over de stichtingsstatuten nog niet rond was. Op het bezwaar werd door andere projectgroepleden gereageerd met de uitspraak dat formele zaken inderdaad pas konden worden gedaan nadat de besluitvorming door de instellingsbesturen was afgerond, maar dat voorbereidingen alvast konden worden getroffen (D29).

De stichting itz werd pas een feit nadat de instellingen met de bijgestelde statuten en met de oprichting akkoord gingen. Daaruit concluderen wij dat de stichtingsstatuten uiteindelijk de relatie tussen instellingen en stichting itz weergaven die de instellingen wenselijk vonden. Anders was de stichting gewoonweg niet opgericht.

De sturingsinteracties hadden regels tot resultaat, die bij gebruik aan de instellingen ruimte zouden bieden voor de verlening van intensieve thuiszorg, naast de ruimte die zij al hadden voor de reguliere zorg. De besturen hadden de medewerking van hun directeuren benut om deze ruimte te creëren.

Dit blijkt uit de volgende wijziging in de concept-statuten. Tijdens de vergadering van 28.2.1990 werd in de conceptversie van artikel 4 bij de beschrijving van de wijze waarop de stichting itz haar doel trachtte te verwezenlijken, de zinsnede 'door (...) deze dienstverlening in harmonie met de gebruikelijke dienstverlening van de participanten te organiseren' gewijzigd in '*deze diensten worden verleend vanuit de participanten en in harmonie met de gebruikelijke dienstverlening van de participanten*'⁹⁶. De verlening van intensieve thuiszorg moest niet alleen harmoniëren met de wijze waarop de instellingen gewend waren hulp te verlenen, maar de intensieve thuiszorg moest door de participanten zelf worden geleverd. Daarenboven werd in de concept-statuten opgenomen dat de hulpverlening door de stichting itz alleen aanvullend mocht zijn op de zorg die de instellingen al leverden (D15, 19).

Verder hadden de instellingen langs de weg van de statuten voor zichzelf posities gereserveerd in het bestuur en het directorium van de stichting itz. Aldus kregen zij via hun vertegenwoordigers een stem in het beleid van de stichting itz. Dat was met opzet gedaan. In de vergadering van 26.4.1990 van de projectgroep itz zei de vertegenwoordiger van de regionale gezinszorginstelling dat haar bestuur de voorwaarde had gesteld dat de instelling een plaats kreeg in het bestuur van de stichting itz. Daarop werd gereageerd met de uitspraak dat de formulering van de statuten onder andere dit als oogmerk had (D37, 51). De stichting itz op haar beurt kreeg geen stem in het beleid van de afzonderlijke instellingen. De handelingsruimte van de stichting itz was daarmee afgebakend. De instellingen mochten deze ruimte betreden, andersom mocht dit niet. Door de statutaire handelingsregels werd de stichting itz langs meerdere kanten ongeschikt gemaakt aan de instellingen.

De gegevens maken duidelijk dat deze situatie de instemming had van de directeuren, met uitzondering van de directeur van de regionale gezinszorg, voor wie de oprichting van de stichting itz een verandering was die te vergaand was (V3). Er waren in de projectorganisatie meer leden die niet tevreden waren met de situatie, zij het om een andere reden. Zij behoorden tot de eerste cirkel. Er zijn meerdere kwesties geweest waarbij actoren uit de eerste cirkel stuurders verzonden om de situatie te veranderen. Doorvoering van de verandering zou ertoe hebben geleid dat de stichting itz de handelingsruimte van de instellingen kon betreden. Wij bespreken twee kwesties. Beide betreffen de projectmanager van het bureau itz.

Behalve de projectmanager behoorde de operagroep tot degenen die ontevreden waren met de situatie. De operagroep was ingesteld om te fungeren als schakel tussen

96 Cursivering is aangebracht door ons.

het directorium en hulpverleners uit de instellingen en werd eind 1992 opgeheven (V6). De operagroep wenste meer te doen dan de directeuren toestonden, achtte de situatie zoals zij deze waarnam niet aanvaardbaar en vond dat zij haar werk moest beëindigen. 'De operationaliseringsgroep wordt opgeheven want de leden vinden dat ze met betrekking tot intensieve thuiszorg zelf geen beleid kunnen formuleren. Het voorstel was dat de hoofden zorg een beleidsoverleg moeten vormen. De directeuren waren hierop tegen; zij willen dat aan hen wordt gerapporteerd waarna zij zelf bekijken wat te doen valt. De directeuren willen nadrukkelijk alle touwtjes in handen hebben' (V7).

6.4.2.1 De kwestie van de (onderhandelings)ruimte van de projectmanager

Gedurende de projectperiode zijn twee opeenvolgende projectmanagers werkzaam geweest. De eerste projectmanager nam in december 1990 ontslag⁹⁷ en werd in januari 1991 opgevolgd. De relatie tussen de stichting itz en de projectmanagers was met behulp van een arbeidsovereenkomst van een juridische basis voorzien. Het ging om een relatie tussen een dominante actor (het directorium als werkgever namens de stichting itz) en een ondergeschikte actor (de projectmanager als werknemer) (D59, 84, 99).

Door de overeenkomst te ondertekenen moet iedere projectmanager van de aard van de relatie, zoals wij die hebben weergegeven, op de hoogte zijn geweest. De overeenkomst werd ondertekend voordat de projectmanager met de werkzaamheden begon. Niettemin bieden de gegevens geen inzicht in het machtsmiddel, waarop de asymmetrische afhankelijkheidsrelatie uiteindelijk was gebaseerd. Was het salaris? Ging het om de mogelijkheid een baan te krijgen en het eigen beroep uit te oefenen? Het is niet bekend.

Vast staat dat de eerste projectmanager en zijn opvolger in een aantal gevallen handelden conform de opdrachten die de werkgever verstrekke (zie par. 5.3.3). Zij handelden als ondergeschikte. De manier waarop de relatie was vastgelegd bood de stichting itz gelegenheid tot juridische, economische en organisatorische sturing. Voor zover bekend heeft het directorium niet getracht sturing te geven aan het werk van de projectmanager door te verwijzen naar de arbeidsovereenkomst en hebben de projectmanagers de aard van de relatie niet ter discussie gesteld.

Kennelijk vonden zij de relatie op zichzelf aanvaardbaar en deden zij (tot een nog te bespreken moment) wat de werkgever verlangde, zonder dat deze een beroep moest doen op de beschikbare mogelijkheden tot sturing (afgezien van communicatieve sturing bij de verstrekking van opdrachten).

De handelingsruimte die door de directeuren werd geboden, was in de perceptie van zowel de eerste projectmanager als zijn opvolger echter te klein. Zij trachtten deze te vergroten. De eerste poging vond plaats tijdens de directoriumvergadering van 14.11.1990. De toenmalige projectmanager legde aan de directeuren een notitie voor over 'de onderhandelingsruimte projectmanager' (D78, 80). Daarin werd voorgesteld dat de projectmanager voortaan zorg zou inkopen bij de zorgaanbiedende organisaties, inclusief particuliere instellingen.

Honorering van deze wensen zou er niet alleen toe hebben geleid dat de projectmanager voortaan de ruimte kon betreden die voordien was voorbehouden aan de instellingen, maar ook dat deze functionaris in die ruimte werk zou doen, dat tot dan door de instellingen zelf was gedaan. Zij hadden altijd zelf bepaald hoe de zorg werd

97 De eerste projectmanager, die naast zijn functie in de projectorganisatie een huisartsenpraktijk had, nam op 10.12.1990 ontslag omdat hij, naar eigen zeggen, zijn werk voor het bureau itz niet langer kon combineren met het werk in zijn eigen praktijk (D84).

ingezet en welke hulpverleners moesten worden ingeschakeld. Het directorium besloot dat dit aandachtspunt zou blijven liggen tot de volgende vergadering en is niet meer op de notitie terug gekomen. Het wilde de wensen van de projectmanager niet honoreren en dit gebeurde ook niet (V7). De handelingsruimte van de instellingen werd niet aangetast. De situatie die voor de projectmanager onwenselijk was werd niet veranderd in een situatie die voor het directorium onwenselijk was.

6.4.2.2 De kwestie van de poolvorming

Het vraagstuk van de handelingsruimte van de projectmanager kwam terug in de tweede kwestie. Deze betrof de vorming van een gezamenlijke pool van hulpverleners, van waaruit de projectmanager de inzet van intensieve thuiszorg kon regelen. Volgens de voorstellen moest de pool ressorteren onder het bureau itz. De projectmanager diende de bevoegdheid te krijgen de leden van de pool voor de hulpverlening in te zetten, indien de personele capaciteit van de instellingen te gering was om intensieve thuiszorg te kunnen bieden.

Het eerste voorstel over de vorming van een pool was afkomstig van de vertegenwoordiger van de huisartsen in de projectgroep itz, die in juli 1990 werd aangesteld als de eerste projectmanager van het bureau itz. Het voorstel werd door hem in april 1990 aan de projectgroep itz voorgelegd, nadat hij had geconstateerd dat de instellingen (in het bijzonder de stedelijke gezinszorg) een tekort hadden aan menskracht. Door dit tekort zou het volgens hem niet mogelijk zijn snel te reageren op een hulpvraag, zodra medio 1990 met de verlening van intensieve thuiszorg zou zijn gestart (V6, 7; D37). Vorming van een pool onder het gezag van de projectmanager werd door hem als de oplossing voor dit probleem beschouwd.

De meningen in de projectgroep itz waren verdeeld. De directeur van de regionale gezinszorg bijvoorbeeld reageerde op de ideeën met de uitspraak dat haar organisatie het capaciteitsprobleem zou kunnen opvangen: 'er hoeft in aanvang geen nieuwe pool te worden gestart' (D33, 37). Ondanks deze afkeurende reactie besloot het directorium in september 1990 de 'werkgroep uitbreiding aanbod intensieve thuiszorg' in te stellen, die onder andere de taak kreeg de mogelijkheden tot de organisatie van een pool te verkennen. De werkgroep adviseerde in december 1990 de pool tot stand te brengen. Het directorium nam geen besluit. Hoewel het tekort aan menskracht en de kwestie van de poolvorming vervolgens tot november 1991 meerdere malen aan de orde kwamen, werden over beide onderwerpen geen beslissingen genomen (D70, 84, 117, 179, 193, 196).

In december 1991 veranderde dit. Tijdens de bespreking van een rapport van de projectleider over de gang van zaken bij de verlening van intensieve thuiszorg, onderschreef het directorium de noodzaak van poolvorming om de capaciteitsproblemen te omzeilen. 'We moeten een gedifferentieerd zorgaanbod ontwikkelen; de mensen⁹⁸ worden gezamenlijk en nadrukkelijk ten behoeve van intensieve thuiszorg geworven, maar komen in dienst bij de afzonderlijke instellingen; de mogelijkheden voor een nauwere samenwerking op het punt van de organisatie van de zorginzet zullen worden bestudeerd; de organisaties pakken het bovenstaande samen buiten de vergaderingen van het directorium om op, het directorium houdt de vinger aan de pols; kruiswerk en gezinszorg gaan met prioriteit proberen een pool te vormen van verplegenden, ziekenverzorgenden, verzorgenden, helpenden, oppashulpen et cetera

98 Met 'mensen' worden hulpverleners voor de pool bedoeld.

ten behoefte van nacht- en dagverpleging, nacht- en dagverzorging et cetera' (D192, 201).

Duidelijk is dat de instellingsdirecteuren de poolvorming in eigen hand wilden houden. Ten aanzien van de vraag wie het gezag moest voeren over de leden van de pool, hielden zij zich vooralsnog op de vlakte. Niettemin was de indruk gewekt dat de directeuren werk gingen maken van de poolvorming.

Maar toen gebeurde het volgende. De directeur van de kruisvereniging zei op 15.1.1992 weliswaar dat een pool nodig was, maar plaatste vervolgens 'vraagtekens bij de prioriteit van de poolvorming voor zijn instelling: het vraagt een flinke investering van de instellingen (...), de vraag betreft vooral de gezinszorg. Hij stelt voor dat de gezinszorg met de poolvorming aan de slag gaat'. Het directorium besloot daarop dat een werkgroep aan het werk moest gaan om verder inhoud te geven aan de voorstellen over poolvorming, die onder andere door de werkgroep uitbreiding aanbod itz waren gedaan.

De directeur van de kruisvereniging zei vervolgens dat zijn instelling niet zou participeren in deze werkgroep. De stichting itz mocht wat hem betrof overgaan tot de werving van verpleegkundigen, die bij de kruisvereniging in dienst konden komen (D207). Het kruiswerk deed een stap terug.

Twee weken later besloot het directorium dat de pool er moest komen (D212). Nadat gedurende bijna twee jaar definitieve beslissingen over de kwestie vooruit waren geschoven, werd door het directorium een besluit genomen dat er uiteindelijk toe hadden kunnen leiden dat de handelingsruimte van de instellingen werd betreden door de stichting itz. Dit zou het geval zijn geweest als de projectmanager zeggenschap had gekregen over de pool, zoals volgens de voorstellen de bedoeling was (V7).

In maart 1992 werd bekend gemaakt dat de instellingen die zouden participeren in de werkgroep, elkaar nog niet hadden gesproken over de poolvorming (D218). Dit is het laatste dat wij over de kwestie hebben vernomen. De pool is niet gevormd. De wensen van de projectmanager werden wederom niet gehonoreerd. De handelingsruimte van de instellingen bleef uiteindelijk ook in deze kwestie intact. Ook konden zij binnen die ruimte blijven handelen zoals zij wilden.

6.4.2.3 *Ontslag van de projectmanager*

In de beide besproken kwesties trok de projectmanager aan het kortste eind. De directeuren als vertegenwoordigers van de instellingen waren niet alleen op papier de dominante partij. Ook in de praktijk gedroegen zij zich als zodanig, en met succes. Vooral kruiswerk en gezinszorg toonden zich volgens de projectleider machtig (V7).

De directeuren gingen besluitvorming uit de weg of namen besluiten die zij vervolgens niet uitvoerden. Uitvoering van de besluiten was wellicht in het belang van de stichting itz, maar niet in het belang van de instellingen. De directeuren verkozen het belang van de eigen instelling te dienen. Dit wordt zichtbaar in uitspraken van de projectleider: 'In het directorium was besloten een gezamenlijke pool van hulpverleners op te zetten. De gezinszorg zou als trekker fungeren. Dit is instellings-intern gesaboteerd; de gezamenlijke pool is er niet gekomen. (...) De dubbele loyaliteit van de directeuren in het directorium was een probleem. Zij hebben duidelijk twee petten op en die blijken verschillend te zijn. Voorbeeld: het directorium besluit tot de vorming van een pool van hulpverleners, vervolgens doen de instellingen er niets aan' (V7).

Een jaar eerder had de projectleider de verwachting uitgesproken dat de instellingen de zeggenschap over de inzet van hulpverleners nooit uit handen zouden geven: 'zelfs al zouden ze daartoe bereid zijn, en dat zijn ze niet, dan zouden de

instellingen ruzie krijgen over wie deze bevoegdheid mag hebben: elke instelling zou dan willen dat iemand uit de eigen gelederen deze bevoegdheid zou krijgen' (V6).

Ook al trokken de directeuren en hun instellingen in de kwesties aan het langste eind, dat betekende niet dat de projectmanager zich bij de gang van zaken neerlegde en voortging te doen wat haar werkgever had opgedragen. In januari 1992 nam zij ontslag. Onvrede met de situatie, die zij in haar eigen optiek niet kon veranderen, was de aanleiding. De situatie was voor haar niet langer aanvaardbaar. Tijdens de vergadering van het directorium van 15.1.1992 wordt deze stap door haar als volgt uitgelegd: 'De functie geeft haar geen bevrediging. Zij werkt noch als arts noch als manager van een project: ze heeft weinig kunnen bijdragen, er ligt te veel bij de instellingen. Het project schiet niet hard op, er wordt weinig extra's geleverd, het gaat allemaal heel langzaam en heel moeizaam. Gezien haar leeftijd moet ze bovendien haast maken met het omzien naar een andere werkkring' (D207).

De projectmanager vergeleek haar wensen met de betekenis die de situatie voor haar had, concludeerde dat beide onverenigbaar waren en hakte vervolgens de knoop door: zij stapte op.

De handelingen van het directorium na de ontslagname van de projectmanager en de bijbehorende besluiten van het stichtingsbestuur (D213) bevestigden de aanspraken van de instellingen op hun eigen handelingsruimte, die in de statuten tot uiting kwamen.

De situatie in de hulpverlening maakte directoriumbesluiten nodig. De bevoegdheden waarover het bureau itz in de oorspronkelijke vorm beschikte, voldeden niet langer om te kunnen omgaan met de capaciteitsproblematiek bij de verlening van intensieve thuiszorg. De problematiek vereiste ofwel dat de bevoegdheden van de projectmanager werden uitgebreid tot de inzet van menskracht uit de pool, ofwel dat de instellingen intern naar oplossingen voor de capaciteitsproblemen zouden zoeken (V7).

De directeuren besloten het bureau itz op te heffen en stelden geen nieuwe projectmanager aan. Hieruit blijkt dat zij de menskracht van een projectmanager niet onontbeerlijk vonden voor de verlening van zorg. De taken van de projectmanager werden overgenomen door leden van kruiswerk en gezinszorg (zie par. 4.4.2), de bevoegdheid tot het inzetten van menskracht bleef in handen van deze instellingen. In de perceptie van de projectleider zou uitbreiding van de bevoegdheden van de projectmanager 'te ver vooruitlopen op de eventuele toekomstige samenwerking tussen de instellingen' (V7). Met andere woorden, de situatie die zou ontstaan met de uitbreiding van de bevoegdheden van de projectmanager, kwam niet overeen met de situatie die de leden van het directorium op dat moment wenselijk vonden.

6.4.3 Reflectie op de gebeurtenissen vanuit de machts- en routineverklaring

Tijdens de reeks gebeurtenissen die werd afgesloten met de oprichting van de stichting itz toonden de directeuren zich ondergeschikt aan hun eigen instellingen. Bij de formulering van de stichtingsstatuten gaven zij gehoor aan de wensen van hun bestuur. De gegevens wijzen erop dat de directeuren deze handelwijze wenselijk vonden. Zij dienden uit eigener beweging de belangen van hun instelling. De uitspraak in par. 6.4.2 van de projectleider over de dubbele loyaliteit van de directeuren is daarvoor illustratief. De machts- en routineverklaring lopen hier duidelijk door elkaar.

Na de oprichting van de stichting itz was het directorium op papier de dominante partij in een asymmetrische afhankelijkheidsrelatie met de projectmanager. Het gedroeg zich ook als zodanig. Het gaf opdrachten. De opeenvolgende projectmanagers

wisten, voordat zij hun functie gingen vervullen, dat zij de ondergeschikten waren. Vervolgens voerden zij -voor zover valt na te gaan; zie par. 5.3.3- opdrachten van het directorium uit. Zij gedroegen zich als ondergeschikten. Dit wijst erop dat de machtsverklaring plausibel is.

Echter, uiteindelijk besloot de -tweede- projectmanager niet langer te doen wat het directorium wilde. Zij nam ontslag, nadat zij had geoordeeld dat de instellingen haar niet de ruimte zouden geven te doen wat zijzelf wenselijk of noodzakelijk achtte. Ook al drong zij daarop aan, de situatie werd door het directorium niet conform haar wensen aangepast. De situatie was voor haar niet langer aanvaardbaar en zij vertrok. De machtsverklaring is plausibel tot het moment waarop de projectmanager ontslag nam. Juist op dat moment laat de routineverklaring haar relevantie zien.

6.5 De case van de organisatie van itz aan pg-patiënten

De laatste case die wij beschrijven heeft vooral betrekking op het secundaire niveau van het primaire proces. In deze case gaat de aandacht uit naar de sturingsinteracties tussen de zorgverzekeraar (derde cirkel) en de projectorganisatie (tweede cirkel; het directorium) (Fig. 6.7). Het thema is de organisatie van de verlening van intensieve thuiszorg aan psychogeriatrische patiënten (pg-patiënten).

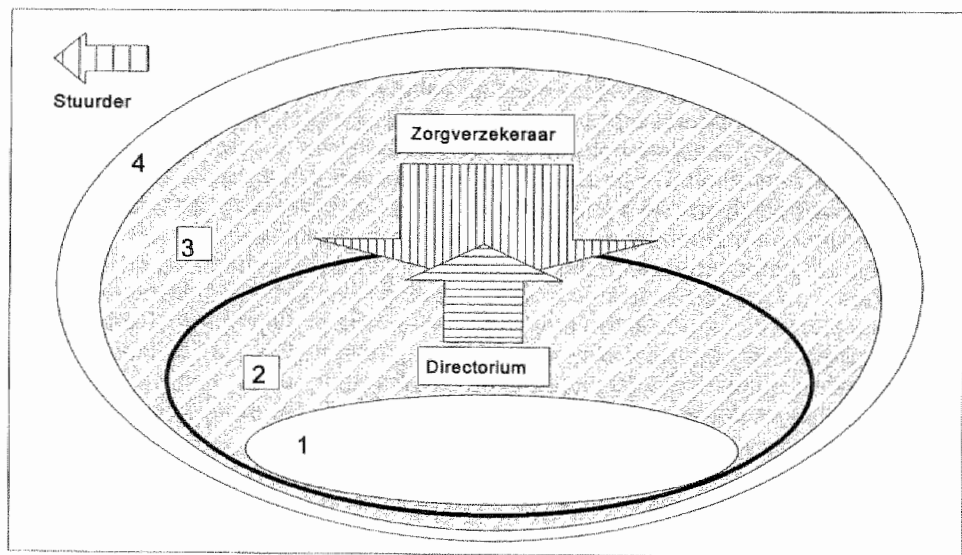


Fig. 6.7 Case van de pg-patiënten: sturingsinteracties tussen de derde en tweede cirkel

6.5.1 Weergave van de gebeurtenissen aan de hand van de concepten

De deelnemers aan het project en de zorgverzekeraar vonden de situatie in de hulpverlening aan pg-patiënten, zoals zij die percipieerden, niet aanvaardbaar (routines; zie par. 6.2). Zij vonden het voorafgaand aan de start van het Programma

van WVC reeds van belang deze situatie te veranderen. Gedurende de gehele projectperiode werd verlening van hulp in aanvulling op de reguliere zorg van de instellingen (intensieve thuiszorg) noodzakelijk geacht.

Om aanvullende zorg te kunnen verlenen, deden de leden van het latere directorium reeds vóór 1990 een beroep op de financiële middelen die de zorgverzekeraar beschikbaar kon stellen. Financiering van aanvullende thuiszorg was ingekaderd binnen de 'regeling subsidiëring ziekenfondsraad intensieve thuiszorg' (Ziekenfondsraad, 1991). Regionale verbindingkantoren, waaronder het ziekenfonds dat bij het project betrokken was, waren de uitvoerders van de regeling. Zij waren de ondergeschikte partij in een asymmetrische afhankelijkheidsrelatie met de ziekenfondsraad.

Voor goedkeuring van de regeling was de Ziekenfondsraad afhankelijk van het Ministerie van WVC. Door de keuze van de projectparticipanten voor levering van intensieve thuiszorg en de daarop volgende aanvraag van subsidie in het kader van genoemde regeling (D18), werd in één slag een afhankelijkheidsrelatie gecreëerd tussen de tweede, derde en vierde cirkel.

Financiële bijdragen van de verzekeraar waren fundamenteel. Alleen de middelen uit de subsidieregeling konden aan de instellingen de ruimte verschaffen de zorg te verlenen die zij noodzakelijk vonden. Alternatieve middelen waren niet beschikbaar, zonder de middelen van de verzekeraar kon intensieve thuiszorg niet worden verleend (centraliteit en substitueerbaarheid). Gezien de doelstellingen in het projectplan (D20), zou het project in dat geval geen bestaansgrond hebben gehad. Door hun behoefte aan financiering en doordat zij de verzekeraar verzochten geldelijke middelen te verschaffen, creëerden de participanten met deze partij een asymmetrische afhankelijkheidsrelatie, waarin zijzelf de ondergeschikten waren.

Voor het teweeg brengen van verandering waren de verzekeraar en de instellingen wederkerig afhankelijk. Zonder de geldelijke middelen van de verzekeraar was aanvullende hulpverlening onmogelijk. Echter, zonder de medewerking van de instellingen -voor kruiswerk en gezinszorg- kon de verzekeraar niet zorgen voor verbetering van de hulp aan een categorie van hun verzekerden: de pg-patiënten. Deze instellingen in het project waren namelijk de enigen in de regio die de vereiste hulp konden verlenen, alternatieve zorgaanbieders waren niet aanwezig (R1). De diensten die zij konden verlenen, de menskracht die zij voor intensieve thuiszorg konden inzetten, vormden daardoor voor de instellingen een machtsmiddel. Ook al was de verzekeraar dominant, de participanten aan het project waren niet verstoken van macht.

Met betrekking tot het oogmerk van de verandering (invoering van handelingsregels die bij gebruik zouden leiden tot hulpverlening aan pg-patiënten, welke in de perceptie van de betrokkenen kwalitatief beter was) waren de relaties tussen de betrokkenen in deze case symbiotisch. Alle partijen gaven dezelfde betekenis aan de situatie: deze was onwenselijk en moest worden veranderd. Met het oog op verandering deden zij onderling meerdere malen pogingen elkaar ertoe te bewegen te doen wat over en weer wenselijk werd geacht.

Gedurende de onderlinge interacties deden de betrokkenen voorstellen en reageerden zij op elkaars voorstellen (communicatieve sturing). De verzekeraar trachtte daarnaast zijn wensen te verwezenlijken door gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheden die de subsidieregeling intensieve thuiszorg hem bood om aan de zorgverlenende instellingen in het project gelden voor intensieve thuiszorg beschikbaar te stellen of te ontfangen (juridische en economische sturing, met gebruik making van externe regels).

Over de aard van de veranderingen en de handelingsruimte die daarvoor beschikbaar moest zijn, verschilden de inzichten. De relatie tussen de verzekeraar en het directorium was dienaangaande competitief. De competitie ging mettertijd over in strijd. Daarin vormden de leden van het directorium een coalitie tegen de verzekeraar. Hoewel de instellingen de geldelijke middelen van de verzekeraar nodig hadden, conformeerden hun directeurs zich niet zonder slag of stoot aan de wensen van het ziekenfonds.

Binnen de asymmetrische relatie slaagde de verzekeraar er niet zonder meer in zijn wensen aan het directorium op te leggen. In tegendeel, op het hoogtepunt van de strijd die allengs ontstond, werd een patstelling bereikt. De wensen van de partijen werden over en weer onaanvaardbaar gevonden. Echter, met betrekking tot het oogmerk van de verandering zelf was gedurende het gehele proces de relatie tussen de verzekeraar en de leden van de projectorganisatie symbiotisch gebleven. Betrokkenen trachtten met hernieuwde inzet de patstelling te doorbreken. Dit gebeurde, waarna in 1992 een situatie werd gecreëerd, die door de verzekeraar en de leden van de projectorganisatie -met uitzondering van het amw- werd aanvaard ('negotiated order').

Inzet van de interacties binnen de competitieve afhankelijkheidsrelatie was ook in deze case handelingsruimte. De geldelijke middelen die de verzekeraar voor de verlening van intensieve thuiszorg beschikbaar wilde stellen, waren in de perceptie van de directeurs ontoereikend (de kwestie van de financiering). De verzekeraar stelde aan de verstrekking van geldelijke middelen bovendien voorwaarden, waarmee een deel van het directorium het oneens was. Deze voorwaarden betroffen handelingsregels (externe regels) voor de organisatie van de intensieve thuiszorg, die bij gebruik door de projectparticipanten ertoe zouden leiden dat de riagg aan de hulpverlening zou deelnemen en het amw niet (de kwestie van de organisatie).

De huisartsen en het amw vonden de situatie waartoe het gebruik van deze regels zou leiden onwenselijk (routines). Van het kruiswerk is het standpunt niet geheel duidelijk. Wel hebben wij vastgesteld dat deze werksoort, evenals de gezinszorg, prioriteit gaf aan de afstemming in de hulpverlening tussen kruiswerk en gezinszorg (zie par. 4.5.2). De regionale gezinszorg toonde zich in de gegevens sceptisch over de betrokkenheid van het amw bij de hulpverlening. De directeur van deze instelling betwijfelde of het amw meerwaarde kon geven aan de hulpverlening. Deelname van het riagg kwam overeen met de wensen van de regionale en stedelijke gezinszorg (routines).

Toen de verzekeraar met het directorium overeenstemming bereikte over de omvang van de financiering (de verzekeraar zegde meer middelen toe dan voorheen), waarbij de verzekeraar onverminderd vasthield aan zijn wensen betreffende deelname van amw en riagg, legden de voorstanders van betrokkenheid van het amw bij de hulpverlening zich bij de situatie neer. De pg-patiënten werden als doelgroep opgenomen in het project, maar het amw beëindigde zijn projectparticipatie. In Fig. 6.8 zijn de gebeurtenissen schematisch weergegeven.

6.5.2 Empirische gegevens over het verloop van de gebeurtenissen

De volgende uitspraken van leden van het directorium laten zien dat zij aan hun positie in de beschreven afhankelijkheidsrelatie met de verzekeraar dezelfde betekenis

gaven als wij⁹⁹. Zij beschouwden zich afhankelijk van de gelden van de verzekeraar. Over de voorbereiding van het project zei een directeur: 'daarmee was men al een jaar of vijf bezig. Er kwam pas echt een doorbraak op het moment dat de financier, het ziekenfonds, er zich mee ging bemoeien. (...) Toen het ziekenfonds daar¹⁰⁰ lucht van kreeg, dit hebben ze snel opgepikt en ze hebben ook risico's willen lopen, zijn ze zich ermee gaan bemoeien en hebben ze toezeggingen gedaan. Het ziekenfonds stak zijn nek uit: voordat de zaken beklonken waren was de toezegging al rond¹⁰¹. Vanaf dat moment kwam de zaak in een stroomversnelling' (V2).

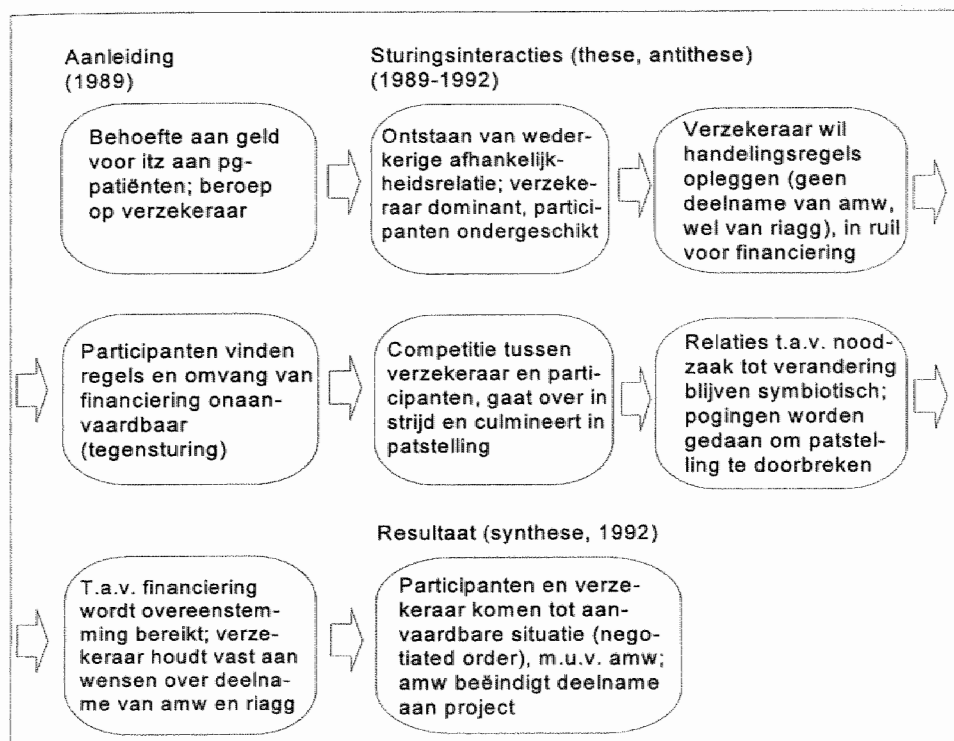


Fig. 6.8 Verloop van gebeurtenissen in de case van de pg-patiënten

Andere directoriumleden deden de volgende uitspraken. 'Het voorspoedig verloop van het project is vooral het gevolg van de lange voorbereidingstijd. Het plan lag klaar; toen financiering door het ziekenfonds mogelijk werd kon men zo starten' (V3). 'Het knelpunt bij het project itz was: (...). Daardoor ontstond vertraging; bovendien was de financiering niet rond. Dit laatste gaf veel problemen (wat kan wel/niet gedeclareerd

99 Deze betekenis is niet vastgesteld voordat de handelingen zich voltrokken. Er is een kans op rationalisatie achteraf.

100 De respondent doelt hier op de subsidieregeling intensieve thuiszorg, welke voorafgaand aan het project in voorbereiding was.

101 Het gaat om de toezegging dat verlening van intensieve thuiszorg zou worden gefinancierd.

worden?). Zonder de nieuwe mogelijkheden van de ziekenfondsraad¹⁰² was het niet gelukt' (V5).

Niet alleen aan het begin van het project beschouwden de leden van het latere directorium zich als de ondergeschikte partij. Ook nadien was dit het geval (D74, 125). Geld van de verzekeraar moest aanbieders de ruimte bieden hulp te verlenen zoals zij dat wilden. Dit werd in de directoriumvergadering van 10.4.1991, toen de financiering van de deelname van het amw aan de hulpverlening uit het budget voor intensieve thuiszorg werd besproken, tegen de vertegenwoordiger van de verzekeraar letterlijk gezegd: 'geef ons de ruimte ook amw in te zetten binnen de f. 1.400,- per patiënt per week voor het experiment met pg-patiënten' (D125).

Het projectplan voorzag nadrukkelijk in de mogelijkheid de doelgroepen van het project uit te breiden. Daarin werd nog niet gesproken over mogelijkheid van uitbreiding met pg-patiënten. In januari 1990 oordeelde de zorgverzekeraar dat pg-patiënten zo spoedig mogelijk als doelgroep van het project moesten worden opgenomen (D10). Ook vanuit het directorium was de noodzaak geuit tot opname. Volgens de directeur van het kruiswerk vielen pg-patiënten in de hulpverlening vaak tussen wal en schip (D63). Niettemin honoreerde het directorium niet onmiddellijk de wens van de verzekeraar om pg-patiënten als doelgroep in het project op te nemen. Het duurde circa anderhalf jaar voordat aan deze groep aanvullende hulp werd verleend, aanvankelijk op experimentele basis.

In de projectperiode is het vraagstuk van hulp aan pg-patiënten tijdens 25 vergaderingen van het directorium en zijn voorganger besproken. Uit deze besprekingen blijkt dat de betrokken actoren het lang niet altijd eens waren over een passende financiering en organisatie van de hulp. Pas toen overeenstemming tussen actoren in deze beide kwesties in zicht was, werd gestart met de hulpverlening.

6.5.2.1 *De kwestie van de financiering*

De verzekeraar deed bij monde van zijn vertegenwoordiger een aantal budgetvoorstellen aan het directorium, waarbij hij handelingsruimte bood die door dit netwerk als te beperkt werd ervaren. Het directorium trachtte de ruimte meerdere malen te vergroten door tegenvoorstellen te doen. De verzekeraar op zijn beurt stuurde aan op beperking van de ruimte (D18, 34, 84, 112, 118, 125, 137, 138, 173, 196, 198, 211-213, 215, 216, 218-220, 237, 259, 260, 268, 272, 275).

In de competitie om handelingsruimte tussen verzekeraar en directorium was de aandacht geconcentreerd op de grens tussen reguliere financiering en aanvullende financiering. Standpunt van de verzekeraar was dat aan pg-patiënten eerst alle beschikbare reguliere hulp (uitgedrukt in uren) moest worden verleend, voordat uren aanvullende hulp konden worden gefinancierd. Voor de zorgaanbiedende instellingen betekende dit dat het aantal aanvullend te financieren zorguren kleiner was, naarmate het aantal reguliere uren groter was.

Tegen deze achtergrond moet het streven van de aanbiedende instellingen worden begrepen om bij de begrenzing van het aantal uren reguliere zorg de lat lager te leggen dan de verzekeraar wenste. Hoe minder zorguren uit de eigen instellingsbudgetten (regulier) moesten worden gefinancierd, des te beter. Met name voor de stedelijke gezinszorg was dit belangrijk, aangezien bij uitstek deze instelling kampte met budgetproblemen (V7).

102 Gedoeld wordt op de regeling subsidiëring ziekenfondsraad intensieve thuiszorg.

De competitie met de verzekeraar is in het geval van het amw zeer duidelijk geweest. Het amw zei te willen participeren in de hulpverlening aan pg-patiënten onder de voorwaarde dat al zijn hulp aanvullend zou worden gefinancierd. Als reden werd opgegeven dat het voor deze instelling om een nieuw hulpaanbod ging (D137, 138). De verzekeraar wilde de voorwaarde niet aanvaarden. De gemeenten waren de financiers van het amw. De verzekeraar gaf in april 1991 bij monde van zijn vertegenwoordiger te kennen dat hij weigerde te betalen voor hulp die volgens hem voor rekening van de gemeenten moest komen (D125).

Het gehele directorium betuigde aanvankelijk steun aan het amw en de opstelling van de verzekeraar werd betuttelend genoemd (D125). De relatie tussen verzekeraar en directorium verslechterde. De gegevens uit vergadernotulen laten zien dat het directorium en de verzekeraar zich op het punt van de financiering terugtrokken op hun stellingen. Beide partijen wilden een ander resultaat dan over en weer aanvaardbaar werd gevonden. De standpunten lagen uiteen en de brug daartussen werd niet geslagen. 'De financier is ruimhartig van start gegaan, maar is al snel begonnen de duimschroeven wat aan te draaien. Directoriumvergaderingen lijken soms in hoofdzaak bestemd voor discussies met (*naam verzekeraar*)' (...) 'De financier zit erg op de centen (...). Discussies over aspecten met financiële implicaties vergden enorm veel energie in het directorium en zijn niet goed voor de creativiteit/de fut' (R2). 'Bij aanvang was het project voor alle participanten belangrijk. Nu dreigt het gevaar dat de participanten het bijltje erbij neergooien als de problemen in de financiering en de zorgverlening niet worden opgelost' (V6).

Het was in deze periode dat de directoriumleden het noodzakelijk vonden onderling van gedachten te wisselen over de relatie met de verzekeraar. De projectleider organiseerde daartoe op 5.6.1991 een bezinningsdag met als doel, in afwezigheid van de vertegenwoordiger van de verzekeraar tot een standpunt te komen over de grens tussen reguliere en aanvullende zorg.

Tijdens deze bezinningsdag bleken de individuele visies op de passende grens uiteen te lopen. De stedelijke gezinszorg prefereerde een grens die anderen niet redelijk vonden naar de verzekeraar toe (D148). Uiteindelijk kwamen de deelnemers tot de conclusie dat alle hulp die uitsteeg boven acht uur per week als aanvullend moest worden beschouwd. Besloten werd deze conclusie als voorstel aan de verzekeraar voor te leggen en daaraan gekoppeld de bereidheid uit te spreken de pg-patiënten als doelgroep op te nemen in het project. Indien de beschikbare itz-gelden ontoereikend waren om het voorstel volledig te honoreren, zo bepaalde het directorium tevens, dan zou de verzekeraar het budget moeten verschaffen, dat wél beschikbaar was (D148, 196).

Het directorium gaf hiermee aan bereid te zijn samen met de verzekeraar te zoeken naar een haalbare oplossing van de kwestie van de financiering. De verzekeraar ging op de handreiking in. Hoewel hij stelde niet in staat te zijn het voorstel volledig te honoreren (D164), drukte de verzekeraar in november 1991 het directorium op het hart dat hij niets anders had willen doen dan de betrokkenen te stimuleren samen zo snel mogelijk goede hulpverlening voor de pg-patiënten te ontwikkelen: 'de situatie van de pg-patiënten maant tot spoed. Het directorium is weinig voortvarend geweest. De gang van zaken is misschien wat verwarrend geweest, maar het resultaat is toch maar dat de partijen aanstaande vrijdag allemaal bij elkaar zitten' (D193).

Met deze woorden maakte de vertegenwoordiger van de verzekeraar duidelijk het belangrijk te vinden dat de partijen gezamenlijk een oplossing vonden voor de problematiek in de hulpverlening aan pg-patiënten, een oplossing die de verzekeraar urgent vond. Tevens wordt zichtbaar dat de verzekeraar zich afhankelijk wist van de

medewerking van de instellingen in het directorium, om pg-patiënten betere zorg te kunnen bieden. Het ging daarbij om kruiswerk en gezinszorg¹⁰³.

Ten aanzien van aanvullende financiering van diensten van het amw had de verzekeraar intussen schoorvoetend aangegeven dat, indien uit een experiment bleek dat de inbreng van het amw meerwaarde had in de hulpverlening aan pg-patiënten, deze financiering voor hem bespreekbaar was. De verzekeraar deed echter geen harde belofte dat financiering van het amw na afloop van het experiment zou plaatsvinden. Daarover zou nog overleg moeten plaatsvinden. De verzekeraar ging vooralsnog niet verder dan de toezegging dat hij zou trachten financiering van het amw te regelen, indien meerwaarde was vastgesteld (D125). Het experiment werd vervolgens opgezet en uitgevoerd, waarbij het amw de kosten van zijn inbreng voor eigen rekening nam (D152, 173, 193).

De zorgverzekeraar onderbouwde in juli 1991 zijn standpunt over het budgetvoorstel, dat het directorium tijdens de bezinningsdag had ontwikkeld, door te stellen dat het voorstel niet verenigbaar was met de geldende subsidieregels van de ziekenfondsraad (D164). De externe regels werden hier strikt toegepast. Een maand later zegde de verzekeraar toe dat hij de subsidieregels niet streng zou hanteren, indien de riagg een rol in de hulpverlening aan pg-patiënten kreeg (D173). De externe regels zouden in dit geval soepel worden toegepast.

Dit leidt ons tot de volgende conclusie. De zorgverzekeraar fungeerde niet enkel als doorgeefluik van subsidie voor intensieve thuiszorg. Door de regels afwisselend streng en soepel te hanteren trachtte de verzekeraar te bewerkstelligen dat gebeurde wat hij wenselijk vond. Door in het eerste geval de subsidieregels strikt toe te passen kon worden voorkomen dat het directorium de handelingsruimte kreeg die de verzekeraar onwenselijk vond. Door in het tweede geval de regels soepel toe te passen trachtte de verzekeraar te bereiken dat de riagg een plaats kreeg in de organisatie van de hulpverlening, hetgeen zijn wens was (zie par. 6.5.2.2).

Pas nadat beide partijen hadden getoond dat zij toenadering zochten en een reeks vergaderingen had plaatsgevonden, waarbij de inspanningen waren gericht op het bereiken van overeenstemming, werd het besluit genomen tot opname van de pg-patiënten als doelgroep. Dit gebeurde in november 1991 (D198). De projectleider rekende op een goede afloop van de kwestie: 'De relatie met (*naam verzekeraar*) was een tijdje slecht, maar is nu beter. (*Naam verzekeraar*) heeft recentelijk zijn opstelling herzien' (...) (*Naam verzekeraar*) is nu wat soepeler, de klankbordgroep¹⁰⁴ kan aan de sfeer gaan werken, dus het komt allemaal wel op de pootjes terecht' (V6). 'Met betrekking tot intensieve thuiszorg wordt geen energie meer besteed aan een discussie over regulier-aanvullend (...). Er is een modus gevonden hoewel het budget soms als wat krap wordt ervaren, vooral voor pg' (V7).

Van belang is het woord waarmee de projectleider hier de bereikte overeenstemming aanduidt: 'modus'. Het drukt uit dat verzekeraar en directorium uiteindelijk bereid waren te komen tot een -in hun perceptie- redelijke, aanvaardbare handelingsruimte voor het directorium, niet langer tot een optimale.

Nadat het directorium had besloten de pg-patiënten als doelgroep van het project op te nemen, gingen discussies met de zorgverzekeraar over de hoogte van budgetten voor intensieve thuiszorg voort. Het karakter was echter anders: een patstelling zou

103 Dat de zorgverzekeraar deelname van het amw niet belangrijk vond, is inmiddels duidelijk. Het oordeel van de verzekeraar over de inbreng van huisartsen is niet bekend.

104 Daarmee wordt de latere operationaliseringsgroep bedoeld.

zich niet meer voordoen, het accent bleef liggen op pogingen met elkaar tot overeenstemming te komen.

6.5.2.2 De kwestie van de organisatie

Aan de opstelling van de verzekeraar ten opzichte het amw lag in onze waarneming niet alleen de kwestie van de financiering ten grondslag. De verzekeraar was niet overtuigd van de noodzaak het amw een plaats te geven in de organisatie van intensieve thuiszorg aan pg-patiënten. Of de diensten van het amw een meerwaarde gaven aan de hulpverlening aan pg-patiënten, stond voor de verzekeraar niet vast en moest uit het genoemde experiment blijken.

Toen het experiment was beëindigd, drong het amw bij de verzekeraar aan op afspraken over de financiering van zijn deelname aan de aanvullende hulpverlening aan pg-patiënten. Deze afspraken werden niet gemaakt. Inzet van amw-hulp werd door de verzekeraar niet aanvullend gefinancierd. De verzekeraar wenste niet het amw, maar de riagg een plaats te geven in de hulpverlening aan pg-patiënten en hield gedurende de gehele projectperiode aan dit standpunt vast. In de optiek van de verzekeraar moest de riagg de aanmelding en indicatiestelling coördineren (D173, 193, 211).

Niet alleen voor de zorgverzekeraar bestond een organisatorisch vraagstuk. Voor het directorium was het problematisch een adequaat aanbod voor pg-patiënten te formuleren, een categorie pg-patiënten te vinden die voor intensieve thuiszorg in aanmerking moest komen en een passende organisatievorm te vinden. De situatie in de hulpverlening aan pg-patiënten was ongewenst, maar voorsnog kon niemand aanvaardbare voorstellen voor de organisatie van de hulpverlening aandragen. Werkgroepen worstelden met de ontwikkeling van handelingsregels. Resultaten van hun inspanningen waren voor het directorium niet altijd naar wens.

De projectleider gaf de problemen als volgt weer: 'Met betrekking tot de doelgroep pg-patiënten zijn er visies en opties verkend. Voortvarende besluitvorming kwam er eerst niet: we zagen niet hoe we de zorg van die groep organisatorisch, personeel en financieel vorm zouden moeten geven. Door de vingeroefeningen met een kleine groep¹⁰⁵ zijn we toch wat meer grip op het onderwerp gaan krijgen' (V6). Geleidelijk aan werden de problemen opgelost. Het directorium kreeg in augustus 1991 zicht op een verzameling handelingsregels dat hem welgevallig was (D173). In de tijd dat werd besloten tot opname van de pg-patiënten als doelgroep van het project, ging de organisatie die het directorium wenselijk vond op papier vorm krijgen.

In het bijzonder over de plaats van riagg en amw zijn in het directorium meerdere discussie gevoerd (D193). Niet alleen de deelname van de riagg, maar ook de deelname van het amw -participant van het eerste uur- kende voor- en tegenstanders in het directorium (D125, 173, 207). Hoewel het directorium in de kwestie van de financiering steun had betuigd aan het amw, is ons gebleken dat deze steun niet door iedereen van harte werd gegeven. De directeur van de regionale gezinszorg toonde reeds in 1990 scepsis over het belang van het amw voor de hulpverlening aan de doelgroepen van het project: 'Het amw moet nog aantonen wat zijn belang kan zijn. Ik werkte zelf acht jaar bij het amw. Ik weet er veel van en denk dus dat het belang van het amw voor het project vaak overtrokken wordt' (V3). De directeuren van de stedelijke gezinszorg gaven in hetzelfde jaar te kennen dat zij aan afstemming met het amw lagere prioriteit hechtten dan aan afstemming met het kruiswerk (V2).

105 Daarmee wordt het reeds genoemde experiment bedoeld, waarin het amw voor eigen rekening participeerde.

De riagg kreeg van het directorium in de organisatie van de hulpverlening de plaats die de verzekeraar aan deze instelling wilde toekennen. Het amw werd buitenspel geplaatst en beëindigde zijn participatie in het project (D218). Voor de instellingen voor gezinszorg strookte de wens van de verzekeraar aangaande deelname van het amw en de riagg bij de hulpverlening aan pg-patiënten uiteindelijk met de eigen wensen. Eind 1992 zei de projectleider: 'De gezinszorg zag niets in inschakeling van het amw omdat de vraag uiteindelijk toch bij de riagg terecht zou komen: waarom dan niet meteen met de riagg in zee gaan?' (V7). De twijfels die met name de directeur van de regionale gezinszorg in 1990 had geuit over de betrokkenheid van het amw, waren mettertijd uitgegroeid tot weerstand tegen deelname van het amw. Wat de overige directoriumleden ertoe bewoog de wensen van de verzekeraar over de deelname van amw en riagg uiteindelijk in te willigen, is niet bekend.

6.5.3 Reflectie op de gebeurtenissen vanuit de machts- en routineverklaring

Gedurende het proces dat wij hebben beschreven besloot het directorium dat de pg-patiënten als doelgroep in het project zouden worden opgenomen. De wens van de verzekeraar werd uiteindelijk vervuld. Aangezien de verzekeraar de dominante partij was, zou dit gegeven kunnen worden uitgelegd als een argument ten gunste van de geldigheid van de machtsverklaring.

De vertegenwoordiger van de verzekeraar deed aan het directorium in de loop van de case 14 verzoeken en voorstellen (D10, 63, 74, 84, 112, 125, 137, 166, 173, 193, 196, 218)¹⁰⁶. Deze betroffen handelingsregels ten behoeve van overleg met de verzekeraar of anderen; formulering, onderbouwing en aanpassing van directoriumvoorstellen aan de verzekeraar; beantwoording van vragen van de verzekeraar. Stuurders hadden ook betrekking op de experimentele en definitieve opname van de doelgroep pg-patiënten en de organisatorische en financiële randvoorwaarden daarvoor.

In tien gevallen nam het directorium besluiten conform de inhoud van de stuurder (nadát deze blijkens de vergadernotulen waren verzonden), in vier gevallen deed het directorium dat niet. Het directorium als ondergeschikte partij liet dus zien in zijn handelingen wel degelijk rekening te houden met stuurders van de dominante partij, de verzekeraar. Deze gegevens wijzen erop dat de machtsverklaring in bepaalde mate plausibel is.

Echter, de routineverklaring lijkt minstens evenzeer relevant te zijn. Bij vier van de genoemde tien besluiten strookte het besluit reeds met wensen die directoriumleden bij eerdere gelegenheden hadden geuit. De besluiten kwamen overeen met hun routines. Bovendien moet niet worden vergeten dat de wens tot vormgeving van de organisatie voor hulpverlening aan pg-patiënten correspondeerde met de routines van verzekeraar én directorium.

Een beschouwing vanuit de routineverklaring lijkt op het eerste gezicht een inconsistentie op te leveren. Verandering van de situatie vond pas na ruim anderhalf jaar plaats, hoewel dit volgens de dominante én ondergeschikte partijen urgent was. De gevoelde noodzaak tot verandering was op zichzelf klaarblijkelijk onvoldoende voorwaarde voor verandering. Andere routines, die betrekking hadden op de gewenste

106 Deze maken deel uit van de vergaderstukken die de leden van het directorium hebben ontvangen. Het is dan ook waarschijnlijk dat zij van deze verzoeken en voorstellen op de hoogte zijn geweest.

handelingsruimte en handelingsregels (de kwesties van de financiering en de organisatie) stonden aanvankelijk in de weg.

Pas toen, uitgaande van deze routines, voor de betrokkenen een aanvaardbare situatie in het verschiep lag (hier manifesteert zich de bandbreedte van routines; zie par. 2.5.2.2) werd tot verandering overgegaan. De case maakt duidelijk dat verschillende routines kunnen resulteren in tegengestelde eisen aan het handelen van een en dezelfde actor.

6.6 Slotopmerkingen

In dit hoofdstuk hebben wij drie cases beschreven, die duidelijk maken welke omstandigheden in het project itz volgens ons aanleiding en gelegenheid hebben gegeven tot sturing. De analyses onderstrepen dat de aanleiding tot sturing moet worden gezocht in de betekenis die een situatie voor actoren heeft. Indien bijvoorbeeld actoren een situatie als onwenselijk beschouwen, zullen zij trachten anderen ertoe te bewegen mee te werken aan verandering. Om daadwerkelijk te kunnen aansturen op verandering van de situatie is macht belangrijk. Middelen waaraan behoefte bestaat bieden de bezitter ervan de mogelijkheid te trachten anderen ertoe te bewegen mee te werken aan de veranderingen die de bezitter welgevallig zijn.

Macht alleen is echter niet voldoende. Routines zijn eveneens van belang. Indien de beoogde verandering onverenigbaar is met de routines van de actoren wier medewerking wordt verlangd, dan is realisering van de verandering een probleem. In ons object van studie is namelijk sprake van macht in de vorm van gezag. Bij gezag hebben de dominante en ondergeschikte actoren allen macht. Gevolg is dat de uiteindelijke verandering veelal een 'negotiated order' is, een compromis tussen de wensen van de betrokkenen als resultaat van een reeks sturingsinteracties.

Desondanks laten de cases zien dat de uiteindelijke veranderingen in de richting gingen die de machtige actor wenselijk vond. Machtige actoren waren WVC, de verzekeraar en het directorium. De projectparticipanten richtten bijvoorbeeld een convergentiecollege op, hoewel zij dat niet wilden. Ook al was dit college een zwakke afspiegeling van hetgeen WVC wenste (integratie van twee projectorganisaties), de verandering kwam wel degelijk tegemoet aan de wens van de machtige partij¹⁰⁷.

Kijkend naar de empirische bevindingen uit hoofdstuk 4, 5 en 6, vallen de volgende zaken op. Veranderingen van situaties strookten eerder met de routines van dominante actoren dan met die van ondergeschikten. Dominantie was binnen de cases voornamelijk gebaseerd op het bezit van of de toegang tot financiële middelen, vastgelegd in wettelijke regels. Ondergeschikten bezaten dergelijke middelen niet. Zij hadden echter een middel waarvan het belang niet mag worden onderschat: het vermogen tot communicatie. De beschrijving in par. 5.4 van de bijdragen van de projectleider in de besluitvorming over projectaangelegenheden, is hiervoor illustratief.

Het ultieme middel van de ondergeschikten was natuurlijk de menskracht die zij konden leveren ten behoeve van de veranderingen die de dominante actor wenselijk vond. Toch was dit middel lang niet voor alle ondergeschikten een machtsmiddel. De

107 Dergelijke bevindingen zijn gebaseerd op alle drie de cases die, uitgaande van de selectiecriteria (zie par. 3.6.3) overeenkomen, en die, binnen het kader dat de criteria vormen, bezien naar hun onderwerp en de aard van de betrokken actoren, verschillen. De bevindingen uit de eerste case komen op hoofdlijnen overeen met die uit de tweede en derde case. Wij concluderen dat sprake is van 'replication' (Yin, 1989; zie par. 3.5.3).

menskracht van het amw en de projectmanager was voor de verzekeraar en de directeurs van kruiswerk en gezinszorg niet onmisbaar bij de verlening van intensieve thuiszorg. Anders lag dit voor de menskracht die kruiswerk en gezinszorg konden leveren. Van de instellingen in het directorium waren zij het machtigst. Zonder hun inzet was verlening van intensieve thuiszorg onmogelijk. De verzekeraar, die als dominante partij de zorgverlening aan pg-patiënten wilde verbeteren, was voor de verwezenlijking van dit streven afhankelijk van de inzet van deze organisaties.

De empirische hoofdstukken leren ons verder dat voor het object van studie een bespreking van de relatie tussen macht en regels enerzijds en het handelen van actoren anderzijds, door welke handelingen structuur ontstaat, in termen van stimulus-response niet valide is. Het is bijvoorbeeld niet voldoende een regel te formuleren, om bepaalde handelingen teweeg te brengen.

Niet alleen moet tussen het handelen en andere verschijnselen de betekenis voor de actor worden geplaatst. Ook moet de situatie op enig moment worden beschouwd als het resultaat van handelingen en interacties (sturing en tegensturing) volgens patronen van these, antithese, synthese, aangezwengeld vanuit routines. De relaties tussen actoren binnen en buiten netwerken en de patroonsgewijze handelingen in deze relaties, vormen gezamenlijk een 'negotiated order', gerealiseerd tussen actoren in wier handelingen routines zichtbaar worden.

Macht is belangrijk om regels voor het handelen in te voeren (of te schrappen) en handelingsruimte te verschaffen (of te begrenzen). Regels doen ter zake als ondersteuning en leidraad voor het handelen. Of die regels worden gebruikt en of de ruimte wordt benut, heeft te maken met de motivatie van actoren. Het belang van routines bij die motivatie mag niet worden onderschat. Routines doordrenken alles wat met handelen te maken heeft. Routines zijn weerbarstig. Zulke bevindingen hebben grote implicaties voor zorgvernieuwing. Zo kan de weerbarstigheid van routines van dominante en geschikte actoren zorgvernieuwing in de weg staan. Deze en andere implicaties bespreken wij in hoofdstuk 7.

7 Het tafereel gevernist en bekeken: conclusies en discussie

7.1 Inleiding

Met het aanbrengen van de tweede verflaag hebben wij in hoofdstuk 6 het schilderwerk beëindigd. In dit hoofdstuk brengen wij de vernislaag aan en bekijken wij het resultaat vanaf een afstand.

Met behulp van de vragen uit hoofdstuk 1 gaan wij in par. 7.2 tot en met 7.6 na wat het schilderij van het project Intensieve Thuiszorg Zuid-Kennemerland ons over de netwerken onthult. Bij de beantwoording van de vragen maken wij gebruik van de concepten uit het conceptueel raamwerk. Het zal duidelijk worden dat het noodzakelijk is vanuit een interactiebenadering te werk te gaan, om besturing in het kader van zorgvernieuwing te kunnen begrijpen. Het rationele-actorperspectief, als rivaliserende benadering (zie par. 1.3 en 3.3.3), achten wij daarvoor niet bruikbaar. Ter afsluiting van het onderhavige verslag bediscussiëren wij in par. 7.7 de uitgevoerde studie.

7.2 Sturing van en binnen netwerken

De eerste vraag die wij tijdens de studie wilden beantwoorden is: door wie, hoe en in welke richting is aan ontwikkeling(en) van/binnen netwerken van instellingen en beroepsbeoefenaren in de thuiszorg sturing gegeven? Netwerken beschouwen wij als systemen, als verzamelingen van actoren en van de afhankelijkheidsrelaties, waarbinnen zij handelen en interacteren.

Actoren handelen op basis van de betekenis die verschijnselen voor hen hebben. Vanuit hun routines beoordelen zij situaties als wenselijk of onwenselijk. Om te kunnen handelen zoals zij dat gewent of noodzakelijk achten (hetgeen in hun routines ligt besloten), hebben zij middelen nodig zoals geld, personeel en informatie. Het beeld dat uit de gegevens is opgekomen, laat het volgende zien.

7.2.1 Richting van ontwikkelingen

Opbouw en afbraak van relaties en netwerken -vervlechting en ontvlechting- waren de meest kenmerkende richtingen waarin ontwikkelingen betreffende het project itz gingen.

De ontwikkelingen waren het resultaat van handelingen volgens regels. Regels, vooropgesteld dat zij worden gebruikt, geleiden het handelen. Zij zijn instrumenten die niet op zichzelf, maar bij toepassing tijdens het handelen resulteren in veranderingen in structuur, macht en/of cultuur.

Het project itz maakte van medio 1990 tot eind 1992 deel uit van het Programma Zorgvernieuwingprojecten Thuiszorg van WVC. Het werd uitgevoerd door hulpverlenende instellingen, ondersteund door een projectleider en met bijdragen van de zorgverzekeraar, om in aanvulling op de reguliere zorgverlening aan thuiswonende, terminale en psychogeriatrische patiënten thuiszorg te bieden. Deze aanvullende, intensieve thuiszorg moest worden verleend in samenwerking tussen kruiswerk, gezinszorg, huisartsen, amw en riagg.

Ter realisering van het doel werden actoren uit de omgeving samengebracht in netwerken die tijdens de projectperiode werden opgericht en weer opgeheven. De omgeving bestond uit organisaties. De verzameling netwerken die op enig moment het project itz uitvoerde, noemden wij de projectorganisatie. De ontwikkeling van netwerken betrof de opbouw en verandering van deze projectorganisatie en haar organen. Netwerken werden opgericht en weer opgeheven (zie verder par. 7.5).

De ontwikkelingen *binnen* netwerken betroffen de formulering, verandering, invoering en teniet verklaring van handelingsregels. Deze ontwikkelingen verliepen parallel aan de vervlechting en ontvlechting van de projectorganisatie. De regels waren bedoeld voor gebruik tijdens handelingen en interacties binnen en tussen de organen in de projectorganisatie (secundair proces) en in de organisatie van de verlening van intensieve thuiszorg (secundaire niveau van het primaire proces).

Voor de projectorganisatie waren bijvoorbeeld statutaire handelingsregels ingevoerd ten behoeve van de stichting itz. Daarin was onder andere vastgelegd dat bestuur en directorium van de stichting verantwoordelijk waren voor de inhoud en uitvoering van het project itz. Bestuur en directorium maakten deel uit van de strategische top van de projectorganisatie. De statuten werden buiten werking gesteld toen de stichting itz werd opgeheven.

Voor de organisatie van de hulpverlening waren de belangrijkste regels opgenomen in twee opeenvolgende organisatie modellen. De modellen waren bedoeld om in de organisatie van de verlening van intensieve thuiszorg afstemming teweeg te brengen tussen hulpverleners uit verschillende instellingen (zie par. 7.5).

Op zichzelf was de beschrijving van de richtingen, waarin de ontwikkelingen gingen, waardevol om een eerste inzicht te krijgen in de gebeurtenissen. Belangwekkender met het oog op de mogelijkheden tot zorgvernieuwing was echter het inzicht in hetgeen op de achtergrond van deze ontwikkelingen aanwezig was: de routines van de betrokken actoren. Daarop komen wij in par. 7.5 terug.

7.2.2 Bestuurders

De gebeurtenissen gedurende het project itz laten zien dat de aan de orde zijnde zorgvernieuwing niet kan worden begrepen vanuit een rationele-actorperspectief. Een interactiebenadering is vereist.

De situatie op enig moment was niet het resultaat van de rechtstreekse inwilliging van de wensen van één actor, maar een 'negotiated order'. De ontwikkelingen kunnen niet worden toegeschreven aan de pogingen van één actor om de anderen doelgericht te beïnvloeden (sturing). Er vonden sturingsinteracties plaats tussen meerdere betrokkenen. Gebruikte handelingsregels waren het product van deze interacties.

De projectleider, projectmanager, werkgroepen, instellingen, besturen, directeuren, vertegenwoordigers van de zorgverzekeraar en het Ministerie van WVC, zij allen hebben getracht elkaar zodanig te beïnvloeden dat de een deed wat de ander wilde. Zij gaven elkaar voor het handelen aanwijzingen (regels). Binnen een kluwen van relaties droegen zij -gedurende onderlinge interacties van sturing en tegensturing- allen bij aan de ontwikkelingen die zich hebben voltrokken.

De bestudeerde sturingsinteracties vonden grotendeels plaats tijdens vergaderingen binnen de projectorganisatie. Ook vanuit de omgeving van de projectorganisatie werden sturingspogingen gedaan. De belangrijkste actoren in deze omgeving waren de hulpverlenende instellingen (inclusief de beroepsgroep huisartsen), de zorgverzekeraar en het Ministerie van WVC.

De sturingspogingen van de instellingen hebben wij zichtbaar gemaakt bij de oprichting van de stichting itz. De handelingen van de verzekeraar als bestuurder hebben wij belicht bij de ontwikkeling van organisatorische arrangementen voor de hulpverlening aan pg-patiënten. Het Ministerie manifesteerde zich als bestuurder vooral bij aanvang van het Programma van WVC, op het vlak van de vormgeving van de projectorganisatie.

De zorgverzekeraar en WVC waren machtige bestuurders. Zij waren degenen die door de verstrekking van gelden gedurende de jaren 1990, 1991 en 1992 uitvoering van het project in de beschreven vorm mogelijk maakten. Met de geldelijke middelen waarover zij beschikten konden de verzekeraar en WVC de handelingsruimte verschaffen of ontnemen, die de projectdeelnemers nodig hadden om intensieve thuiszorg aan de doelgroepen te kunnen bieden.

Het is niet plausibel te stellen dat aanvullende thuiszorg was verleend wanneer de zorgverzekeraar geen geldelijke middelen had verschaft die beschikbaar waren in het kader van de regeling van de ziekenfondsraad voor subsidiëring van intensieve thuiszorg. Zonder de verlening van intensieve thuiszorg had het project geen bestaansgrond gehad. Het valt evenzeer te betwijfelen of van een projectbureau sprake was geweest indien WVC in het kader van het Programma Zorgvernieuwingprojecten Thuiszorg aan de participanten geen subsidie voor projectondersteuning had verleend.

De gelden die WVC voor projectondersteuning beschikbaar stelde, maakte de weg vrij voor het aanstellen van een functionaris, wier rol bij de gebeurtenissen niet mag worden onderschat. Samen met de projectmanager en de werkgroepen heeft de projectleider door haar voorstellen de route uitgezet waarlangs de besluitvorming door de strategische top van de projectorganisatie plaatsvond. De projectleider zorgde ervoor dat vergaderingen konden plaatsvinden. Zij kaderde discussies en besluiten in, door de agenda op te stellen en gedurende vergaderingen vragen te stellen en ten behoeve van discussie notities van haarzelf en anderen voor te leggen.

WVC en de zorgverzekeraar maakten gebruik van de middelen waarover zij beschikten om te trachten de strategische top van de projectorganisatie ertoe te bewegen te doen wat zij beoogden. De strategische top hield terdege rekening met de wensen van deze actoren, maar deed niet zonder meer wat beiden wilden. De verzekeraar bijvoorbeeld moest de nodige moeite doen om de medewerking van de top te verkrijgen.

Alles overziend komen wij tot de conclusie dat de zorgverlenende instellingen die waren vertegenwoordigd in het directorium, en de zorgverzekeraar de belangrijkste bestuurders waren. Het directorium was binnen de projectorganisatie het centrale orgaan, het gezagscentrum. Het waren in het bijzonder de vertegenwoordigers van kruiswerk en gezinszorg in dit netwerk, die met de verzekeraar de richting van de ontwikkelingen bepaalden. Vooral zij waren in staat de organisatie op het niveau van het secundaire proces en het secundaire niveau van het primaire proces conform de eigen routines vorm te geven. De wederwaardigheden van het Ministerie en de verzekeraar in hun relaties met de vertegenwoordigers van de instellingen illustreren hoe belangrijk het concept van 'negotiated order' is om vanuit een interactiebenadering te begrijpen hoe zorgvernieuwing tot stand komt (zie verder par. 7.4).

7.2.3 Wijze van sturing

De sturingsinteracties verliepen volgens een patroon van these (voorstel), antithese (commentaar, bespreking) en synthese (besluit). Binnen de projectorganisatie kregen de projectleider en projectmanager van de strategische top -vooral het directorium- opdrachten (handelingsregels) netwerken te formeren. Zij waren dan bestuurden ofwel ontvangers van stuursignalen.

De meeste opgerichte netwerken waren werkgroepen. Zij waren voornamelijk samengesteld uit vertegenwoordigers van zorgverlenende instellingen. Samen met de projectleider en de projectmanager deden zij mondelinge en schriftelijke voorstellen voor handelingsregels, die waren bestemd voor gebruik tijdens het secundair proces en op het secundaire niveau van het primaire proces. Dit gebeurde in opdracht van de strategische top, waaraan de voorstellen vervolgens werden voorgelegd. De leden van de strategische top gaven commentaar op de voorstellen of formuleerden aanvullingen, waarna de voorstellen werden bijgesteld en opnieuw werden voorgelegd.

De strategische top besloot of handelingsregels werden ingevoerd of teniet verklaard. Ingevoerde regels werden gewoonlijk gebruikt. Gebruik resulteerde bijvoorbeeld in het ontstaan, de verandering en verdwijning van relaties en netwerken.

Hoewel in een aantal gevallen in het uiteindelijk besluit de aard van de stuurder van een bepaalde actor kan worden herkend, kan dit besluit niet zonder meer tot deze afzonderlijke stuurder worden herleid. Een aantal voorstellen werd bijvoorbeeld gedaan nadat door de strategische top was bepaald dat een voorstel nodig was. In een deel van de voorstellen zijn onderdelen van eerdere voorstellen opgenomen. Aan zulke voorstellen gingen voorstellen en besprekingen vooraf.

Een 'stuurder' zoals een voorstel was geen stimulus die rechtstreeks leidde tot de response 'besluit'. Stuurders gedurende het project waren signalen die in de tijd werden gevolgd door een proces van interpretatie en betekenisgeving gedurende handelingen en interacties. Een stuurder werd object van bespreking. Actoren ontvingen de stuurder, verwoordden hun conclusies, anderen reageerden, enzovoorts. Bestuurden verzonden stuurders naar bestuurders en omgekeerd. Bestuurders werden bestuurden, bestuurden werden bestuurders.

7.3 Aanleiding tot sturing

De tweede vraag van deze studie is: welke omstandigheden (situatie) hebben aanleiding gegeven tot deze sturing? De aanleiding hebben wij gezocht en gevonden in de ontevredenheid met de bestaande situatie of de toekomstige situatie, zoals gepercipieerd door de betrokken actoren. Gedurende processen kan voor sturing meerdere malen van een aanleiding sprake zijn.

De aanleiding tot het project itz lag in het ongenoegen van de participanten over de hulpverlening aan bepaalde categorieën zorgvragers, in casu thuiswonende terminale en pg-patiënten. Tussen hulpverlenende instanties ontbraken relaties die nodig werden geacht voor goede hulpverlening. De wijze van hulpverlening aan terminale en pg-patiënten en de manier waarop deze hulp was georganiseerd, zoals de participanten deze waarnamen, verschilden van hetgeen zij wenselijk of noodzakelijk vonden. Deze moesten worden veranderd. Dát de waargenomen situatie moest worden veranderd, stond voor allen vast. Welke de nieuwe situatie moest worden, daarover was men het niet altijd eens. Routines verschilden.

Beoordeling van een situatie ging vooraf aan de sturingspogingen van de individuele actoren die erop waren gericht de situatie met de eigen routines in overeenstemming te houden of te brengen. Meer bepaald wensten actoren handelingsregels die bij gebruik leidden tot de afhankelijkheidsrelaties, handelingen en interacties waarin hun eigen routines werden weerspiegeld. Echter, omdat de routines van actoren niet altijd overeenkwamen namen interacties niet alleen de vorm aan van samenwerking, maar ook van competitie en strijd.

De case van de pg-patiënten is een goede illustratie van hetgeen wij hebben geconstateerd. Verzekeraar en directorium vonden het beiden belangrijk dat de situatie in de hulpverlening aan pg-patiënten werd verbeterd. In dit opzicht was hun onderlinge relatie symbiotisch. Bij de verwezenlijking van de gewenste situatie was enige tijd geen sprake van een symbiotische relatie. Voorstellen voor organisatorische arrangementen voor de hulpverlening aan pg-patiënten en de financiering daarvan leverden discussie op tussen voor- en tegenstanders.

Voor de hulpverlening hadden de instellingen geldelijke middelen van de zorgverzekeraar nodig. Geld was onontbeerlijk voor de realisering van het initiatief, alternatieven voor de gelden van de verzekeraar waren niet voorhanden (centraliteit, geen substitueerbaarheid). Geld kon aan de instellingen de handelingsruimte verschaffen waarbinnen zij conform hun routines hulp konden verlenen. De behoefte aan geld maakte dat zij ondergeschikt werden aan de zorgverzekeraar. Er ontstond een asymmetrische afhankelijkheidsrelatie waarbinnen de verzekeraar de dominante partij was.

De vertegenwoordigers van de hulpverlenende instellingen in het directorium stelden zich ten doel deze gelden te verkrijgen door een beroep te doen op de middelen die de verzekeraar kon verstrekken in het kader van de subsidieregeling intensieve thuiszorg. Zij wilden echter meer middelen dan de verzekeraar bereid was te verschaffen. Tegelijkertijd stelde de verzekeraar eisen aan de organisatie van de hulpverlening die een deel van het directorium niet aanvaardbaar vond.

In de optiek van de verzekeraar moesten de handelingsregels voor de organisatie van de hulpverlening zodanig zijn, dat de riagg een centrale functie kon vervullen. Anderen betwijfelden of aan de riagg een dergelijke functie moest worden toegekend. Tegelijkertijd vond de verzekeraar deelname van het amw niet wenselijk, een deel van het directorium daarentegen wel. Tussen de zorgverzekeraar en het directorium werd de relatie competitief.

Directorium en verzekeraar namen standpunten in die over en weer als onwenselijk werden beoordeeld, hetgeen aanleiding was tot verdere sturingsinteracties. Tijdens deze interacties trachtte iedere actor aanvankelijk tot een resultaat te komen dat optimaal overeenkwam met zijn wensen, maar voor de ander niet aanvaardbaar was. Directorium en verzekeraar leverden strijd en het resultaat was een patstelling. Deze werd pas doorbroken toen actoren zich bereid toonden een suboptimaal resultaat te aanvaarden. Een 'negotiated order' ontstond.

7.4 Gelegenheid tot sturing

Voor sturing is niet alleen een aanleiding nodig. Sturing moet ook mogelijk zijn. Omstandigheden (situatie) kunnen al dan niet gelegenheid bieden tot sturing. Daarop heeft de derde vraag van onze studie betrekking.

Genoemde omstandigheden betreffen de aanwezigheid van asymmetrische afhankelijkheidsrelaties tussen een dominante en ondergeschikte actor en de handelingen daarbinnen. De asymmetrie vindt haar oorsprong in de behoefte van de ene actor aan de middelen die een andere actor kan verschaffen. Macht is gebaseerd op het bezit van of toegang tot zulke middelen. Macht is per definitie van belang voor sturing. Sturing is namelijk machtsuitoefening.

Macht was gezag in ons object van studie. Dit betekent dat in de asymmetrische afhankelijkheidsrelaties zowel de dominante als de ondergeschikte actor macht hebben. Het is uiteindelijk de ondergeschikte die bepaalt of volgens de wensen van de dominante actor wordt gehandeld. Er is sprake van wederkerigheid. Dit kenmerk van de afhankelijkheidsrelaties heeft tot gevolg dat een nieuwe situatie alleen als 'negotiated order' tot stand kan komen.

7.4.1 Macht en (de betekenis van) middelen

De analyses laten zien dat het bezit van middelen op zich onvoldoende is voor sturing. Niet een middel zelf verschaft macht, maar de betekenis die dit middel heeft voor actoren. Verder moet van het bezit van middelen zolang als nodig gebruik worden gemaakt ten behoeve van sturingspogingen.

In par. 7.2.2 hebben wij de verzekeraar, kruiswerk en gezinszorg de belangrijkste bestuurders genoemd. Deze conclusie is op het volgende gebaseerd. De gegevens leren dat kruiswerk en gezinszorg alle middelen bezaten die anderen nodig hadden (behalve voldoende geld). Dankzij de erkenning door het Ministerie van WVC beschikten zij over een eigen taakdomein en waren zij verzekerd van een regulier budget. Het Ministerie had van hen monopolisten gemaakt, het had hen macht verschaft.

Kruiswerk en gezinszorg beschikten over de menskracht die voor de realisering van de projectdoelen nodig was. Zonder hun inbreng zou intensieve thuiszorg niet kunnen worden geleverd. Het personeel dat voor deze zorg moest worden ingezet, was vooral van hen afkomstig. Zelfs het merendeel van de leden van de werkgroepen in de projectorganisatie behoorde tot de genoemde instellingen. De verzekeraar wist dat zonder de inzet van kruiswerk en gezinszorg intensieve thuiszorg een utopie zou zijn. Alternatieve aanbieders in de regio waren niet aanwezig (centraliteit, geen substitueerbaarheid).

Hoe anders was dit voor het amw en de projectmanager. Het amw wenste deel te nemen aan de verlening van intensieve thuiszorg en wilde daarvoor van de verzekeraar subsidiegelden ontvangen. Anderen echter, in het bijzonder de gezinszorg en de verzekeraar, twijfelden aan de meerwaarde van deelname door het amw. Omdat zijn inbreng voor deze partijen niet de betekenis 'meerwaarde' had, kon het amw daarmee geen macht uitoefenen. Zijn eventuele inbreng was bijvoorbeeld geen machtsmiddel om de verzekeraar te kunnen aanzetten tot financiering.

De projectmanager bevond zich in een soortgelijke situatie. Het middel bij uitstek waarover zij beschikte was haar eigen inzet. Ook deze inzet was echter niet onmisbaar. De instellingen lieten met de invoering van het tweede model voor intensieve thuiszorg zien, dat zij van oordeel waren zonder de inbreng van de projectmanager het benodigde werk te kunnen doen. De lotgevallen van het amw en de projectmanager onderstrepen onze uitspraak dat niet een middel zelf macht verschaft, maar de betekenis die dit middel heeft. In hoeverre de inzet van menskracht voor de projectleider en de werkgroepen een machtsmiddel is geweest, kon niet worden bepaald.

De interacties tussen WVC en de strategische top van de projectorganisatie laten zien dat het bezit van een middel waaraan behoefte bestaat, op zichzelf onvoldoende is om te doen gebeuren wat de bezitter van het middel wil. Het middel moet zo lang als nodig voor pogingen tot sturing worden ingezet.

De participanten in het project itz waren voor financiering van de projectondersteuning van WVC afhankelijk. Het Ministerie had met de subsidie die het in het kader van het Programma van WVC voor projectondersteuning kon verlenen, een middel in handen waarmee het kon trachten te sturen.

Oogmerk van sturing door WVC was de samenvoeging van twee projectorganisaties in Zuid-Kennemerland. Het Ministerie formuleerde dienaangaande eisen voor de strategische top van de projectorganisatie (handelingsregels). De strategische top vond samenvoeging ongewenst, maar achtte het noodzakelijk aan de eisen van WVC tegemoet te komen. Het zegde toe een convergentiecollege op te richten en de mogelijkheden tot samenvoeging van de projectorganisaties te onderzoeken. WVC ging akkoord en verleende subsidie.

Het college werd opgericht, aan samenvoeging van de projectorganisaties werd echter niet gewerkt. Dit was bij WVC bekend, maar het Ministerie drong niet verder aan. Het dreigde bijvoorbeeld niet de subsidieverlening te staken wanneer samenvoeging langer uitbleef. Natuurlijk is het zeer de vraag of samenvoeging van de projectorganisaties was gerealiseerd indien WVC ook na oprichting van het convergentiecollege had getracht te sturen. WVC heeft dat echter in het geheel niet gedaan. Het benutte in de case van het convergentiecollege zijn eigen subsidie niet langer als machtsmiddel. Nadat het convergentiecollege was opgericht gaf het Ministerie de strategische top de ruimte te handelen zoals deze wilde.

Ook de case van de pg-patiënten illustreert dat het bezit van machtsmiddelen niet automatisch leidt tot het gewenste resultaat. De verzekeraar moest meerdere malen sturingspogingen doen om zijn wensen gehonoreerd te krijgen. Verder maakt de case het karakter van wederkerigheid zichtbaar binnen asymmetrische relaties.

De verzekeraar bleek een partij van een geheel ander kaliber dan WVC. De eerstgenoemde maakte gebruik van zijn machtsmiddelen (subsidie voor intensieve thuiszorg) om sturingspogingen te doen zolang hij dat nodig achtte om zijn wensen gerealiseerd te zien. Verzekeraar en directorium, machtige partijen, gaven zich over en weer niet zomaar gewonnen (zie par. 7.3).

De verzekeraar kon schermen met de subsidie om gedaan te krijgen wat hij wilde. De instellingen op hun beurt konden schermen met de inzet van menskracht

(hulpverleners), zonder welke levering van intensieve thuiszorg feitelijk onmogelijk was. Tussen de verzekeraar en de instellingen hebben zich heftige gevechten afgespeeld. Zij hielden elkaar in een houdgreep. Anders dan WVC gaf de verzekeraar de leden van de strategische top niet zomaar de ruimte te doen wat zij wilden.

Uiteindelijk kregen de verzekeraar, kruiswerk en gezinszorg hetgeen zij wensten. Kruiswerk en gezinszorg kregen in aanvaardbare mate de itz-gelden waaraan zij behoefte hadden. De zorgverzekeraar kreeg een organisatorisch arrangement voor intensieve thuiszorg, waarin aan het amw een plaats werd onthouden en aan het riagg een plaats werd gegeven, conform de wensen van de verzekeraar (zie par. 7.3).

7.4.2 Macht en routines

Uit het gegeven dat pogingen tot sturing door een dominante actor niet zonder meer hebben geleid tot het beoogde handelen, blijkt dat actoren gemotiveerd moeten zijn te handelen conform de regels (opdrachten, eisen van WVC of anderszins) -in dit geval de regels van de dominante actor.

Motivering kan intrinsiek of extrinsiek zijn. Wanneer intrinsieke motivatie ontbreekt, leidt extrinsieke motivatie in situaties van gezag uiteindelijk niet tot het beoogde resultaat. In de case van het convergentiecollege bleek dit duidelijk. De functie van regels -geleiding van handelingen- gaat teloor. De regels zijn dode letters.

Onze analyses laten zien dat het handelen van actoren, dominant of ondergeschikt, alleen kan worden begrepen door gelijktijdig een beroep te doen op twee verklaringen: de machtsverklaring (extrinsieke motivatie) en de routineverklaring (intrinsieke motivatie). De verklaringen zijn niet wederzijds uitsluitend, routines spelen in beide een rol. Zoals gezegd bijvoorbeeld verschaft een middel zelf geen macht, maar de betekenis die dit middel voor actoren heeft. Betekenissen worden gegeven vanuit routines.

De voorbeelden in dit hoofdstuk tonen dat het door de dominante actor gewenste handelen aanvaardbaar moet zijn voor de ondergeschikte. Is dat niet het geval, dan werkt de laatste uiteindelijk niet mee. Wat de dominante actor wil, gebeurt niet. Blijven standpunten van dominante en ondergeschikte onverzoenlijk, dan resteert een patstelling. Deze patstelling kan alleen worden doorbroken indien de betrokkenen bereid zijn te komen tot een suboptimale, doch voor hen aanvaardbare situatie ('negotiated order').

7.4.3 Sturingsvormen

Alle actoren die waren betrokken bij de ontwikkelingen, bedienden zich bij hun pogingen tot beïnvloeding van argumenten, suggesties, discussiepunten en dergelijke. Pogingen tot communicatieve sturing kwamen het meeste voor. Ook al kunnen bijvoorbeeld communicatieve vaardigheden als middel worden beschouwd, de asymmetrie in de afhankelijkheidsrelaties was vooral gebaseerd op het bezit van of toegang tot geldelijke middelen en op handelingsruimte die met behulp van juridische regels (zoals erkenningsvoorwaarden en stichtingsstatuten) waren vastgelegd.

Geldelijke middelen stelden het Ministerie van WVC en de verzekeraar in staat tot economische sturing. De beschikbaarheid van deze middelen was (en is) in de Nederlandse gezondheidszorg grotendeels verankerd in wettelijke regels, zoals de

subsidieregeling voor intensieve thuiszorg en de subsidieregels in het kader van het Programma van WVC. Deze regels verschaffen mogelijkheden tot juridische sturing.

Ook de hulpverlenende instellingen konden beide sturingsvormen toepassen. Zij konden personeel uit hun eigen organisatie beschikbaar stellen voor de projectorganisatie en voor de uitvoering van de hulp die vanuit het bureau itz werd georganiseerd. Deze hulpverlening geschiedde in aanvulling op de reguliere hulp van de participerende instellingen, conform hetgeen was bepaald in de wettelijke statuten van de stichting itz. Daarin was onder andere vastgelegd dat het bestuur de bevoegdheid voor werving en ontslag van personeel had gedelegeerd aan het directorium. Deze regels in de statuten boden het directorium vervolgens gelegenheid tot organisatorische sturing. Het belang van mogelijkheden tot organisatorische sturing hebben wij overigens niet kunnen vaststellen. Wij kwamen daarvan geen voorbeelden tegen.

De overige actoren en netwerken konden zich bedienen van communicatieve sturing en economische sturing op basis van hun eigen menskracht. In het geval van de projectmanager was deze menskracht in 1992 geen machtsmiddel (zie par. 7.4.1). Voor de projectleider en de werkgroepen is dit niet bekend.

De gecombineerde mogelijkheid van juridische en economische sturing is in het geval van het project itz belangrijk gebleken. Degenen die beide vormen konden toepassen en dat ook daadwerkelijk deden (de verzekeraar, kruiswerk en gezinszorg) bleken ontwikkelingen naar hun hand te kunnen zetten. Ook al was communicatie bijvoorbeeld voor de projectleider een bruikbaar middel om besluitvorming door de strategische top te geleiden, het was op zichzelf een onvoldoende krachtig middel om beoogde veranderingen teweeg te brengen.

Uiteindelijk was het niet de projectleider die bepaalde wat gebeurde, maar de strategische top. Communicatieve sturing kon in het project itz alleen in combinatie met de twee andere sturingsvormen daadwerkelijk vruchten afwerpen.

7.5 Ontwikkelingen van en binnen netwerken

Ons antwoord op de vierde vraag -tot welke ontwikkelingen van/binnen de netwerken heeft de sturing geleid?- is in par. 7.2 al ten dele gegeven. Dit antwoord werken wij hier uit. De projectorganisatie groeide allengs uit tot een netwerk van netwerken en kromp vervolgens weer ineen. De aard van de zich ontwikkelende projectorganisatie op meerdere momenten tijdens het vervlechttings- en ontvlechttingsproces hebben wij getypeerd in termen van structuur, macht en cultuur.

De beschrijving van de veranderingen in structuur en macht overstijgt niet het niveau van de casuïstiek, wanneer wij 'cultuur' buiten beschouwing laten. Juist door structuur en macht te bezien in relatie tot routines, wordt de beschrijving interessant. Pas dan blijkt namelijk dat veranderingen in structuur en macht niet beklijven, wanneer zij afwijken van de routines van dominante actoren.

Machtige actoren trekken de vorm van de zich ontwikkelende configuraties naar zich toe. Hun handelingen betekenen een 'pull' op de configuratie naar een vorm die overeenkomt met hun routines. Dit geldt het duidelijkst voor de zorgverzekeraar, kruiswerk en gezinszorg. Het geldt echter ook voor WVC. Ook al trad WVC niet op toen bleek dat de projectparticipanten niet werkten aan de samenvoeging van twee projectorganisaties, de participanten richtten wél het convergentiecollege op, hoewel zij dat eigenlijk niet wilden. De verandering van de situatie ging derhalve hoe dan ook in de richting die WVC als dominante partij wenselijk vond. Zelfs het feit dat het

convergentiecollege doorgaans naliet te doen wat de regels voorschreven, doet hieraan niets af.

7.5.1 Structuur en macht

Voor de typering met betrekking tot structuur en macht hebben wij begrippen van Mintzberg (1988) gebruikt. De ontwikkelingen die wij in par. 7.2.1 schetsten, hadden hun oorsprong in de projectgroep itz, een netwerk dat bij de start van het Programma van WVC reeds bestond.

De projectorganisatie op dat moment kan worden getypeerd als een eenvoudige structuur. Zij werd gekenmerkt door een vaag onderscheid tussen functies die behoren tot de werkvloer, ondersteunende staf, technestructuur, lijnmanagement en strategische top. De projectorganisatie was nauwelijks geëlaboreerd. Van gescheiden organen waartussen vervolgens afhankelijkheidsrelaties waren gecreëerd, was geen sprake. Wél waren de eerste contouren zichtbaar van een asymmetrische afhankelijkheidsrelatie, waarin de leden van het latere projectbureau allengs een ondergeschikte positie gingen innemen ten opzichte van de vertegenwoordigers van de zorgverlenende instellingen.

Vanuit deze configuratie ontwikkelde de projectorganisatie zich gedurende de handelingen van de betrokkenen gaandeweg in de richting van een adhocratie. Een projectbureau (projectleider en secretaresse) en werkgroepen werden ingesteld. Zij vervulden de functie van ondersteunende staf en technestructuur. Een van hun taken was de formulering van voorstellen voor veranderingen.

Verder werd de stichting itz opgericht. Deze bestond uit een directorium en een bestuur, die samen met het convergentiecollege de functie van strategische top vervulden. Genoemde netwerken waren bevoegd besluiten te nemen over de richting van vernieuwingen en de besteding van middelen. Onder de stichting itz ressorteerde een netwerk dat de functie had van werkvloer: het bureau itz. Aan het hoofd daarvan stond de projectmanager, die als lijnmanager fungeerde en zorgde voor de organisatie van intensieve thuiszorg vanuit het bureau itz. De uitvoering van de zorg gebeurde door de hulpverleners uit de participerende instellingen.

De ontstane adhocratie had een hybride karakter. Het was een combinatie van de eenvoudige structuur en de adhocratie. Anders dan in een zuivere adhocratie was de macht namelijk niet verspreid over de projectorganisatie. De strategische top bleef in de projectorganisatie dominant.

De hybride adhocratie werd naar het einde van de programmaperiode toe onttakeld. De projectorganisatie ontwikkelde zich tot een eenvoudige structuur, ditmaal in de vorm van een directeurenoverleg. Actoren die uit de omgeving afkomstig waren en gezamenlijk de projectorganisatie vormden, keerden terug naar de omgeving. Hun onderlinge afhankelijkheidsrelaties verdwenen.

Voor de organisatie van de verlening van intensieve thuiszorg werden twee opeenvolgende modellen ingevoerd. Met de modellen werd afstemming beoogd tussen hulpverleners van kruiswerk, gezinszorg, amw, huisartsen en -op een later moment- riagg. De handelingsregels in deze modellen betroffen onder andere de aanmelding, intake, indicatiestelling, zorgcoördinatie en het opstellen van hulpplannen. Er werd onder meer gebruik gemaakt van multidisciplinaire casusteambesprekingen.

In het eerste model werd afstemming gerealiseerd onder leiding van de projectmanager van het bureau itz. Dit bureau functioneerde als orgaan buiten de zorgaanbiedende instellingen. Het tweede model -ingevoerd in april 1992- had dezelfde

afstemming tot doel. Anders dan in het eerste model werd afstemming teweeg gebracht door de afzonderlijke instellingen voor kruiswerk en gezinszorg. Het bureau itz en de projectmanager waren uit het tweede model gelaten. De organisatie van de hulpverlening werd, zoals in de reguliere zorg de gewoonte was, voortaan vanuit de instellingen zelf geregeld.

7.5.2 Cultuur

Het is niet vreemd dat de strategische top in de hybride adhocratie dominant was en bleef. Dit strookte met de routines van de leden van dit orgaan. Zij waren geneigd hun handelingsruimte te behouden en zo mogelijk te vergroten om te kunnen blijven bepalen wat in de hulpverlening gebeurde. Vanuit het perspectief van routines worden ook de ontwikkelingen van vervlechting en ontvlechting begrijpelijk.

Vanaf het begin van het Programma van WVC lag het accent in de onderlinge relaties tussen de hulpverlenende instellingen op individualiteit. De bestudeerde actoren waren geneigd de belangen van hun eigen organisatie te laten prevaleren boven andermans belangen. Dit was het kernbestanddeel van hun routines. Verder concentreerden kruiswerk en gezinszorg zich op de opbouw van hun onderlinge relaties, zij het vanuit de positie en belangen van hun eigen organisaties. De opbouw van relaties met huisartsen en amw genoot voor deze machtige actoren lage prioriteit.

De stichting itz als samenwerkingsverband van kruiswerk, gezinszorg, amw én huisartsen kende geen precedent. Oprichting van een dergelijke rechtspersoon week af van de routines van kruiswerk en gezinszorg.

De beschreven routines van kruiswerk en gezinszorg veranderden gedurende de Programmaperiode niet. Zij bleven zich op elkaar oriënteren, vanuit hun eigen posities. De stichting itz, als 'zeer experimenteel experiment' van kruiswerk, gezinszorg én andere werksoorten, werd eind 1992 opgeheven. Kruiswerk en gezinszorg bleven doende met elkaar relaties op te bouwen en lieten het amw en de huisartsen aan de zijlijn staan. De stichting itz als vernieuwing beklifde niet.

Aan hetgeen wij hier beknopt weergaven hebben wij een belangrijk inzicht ontleend. Het is niet toevallig dat vervlechting en ontvlechting zich op de beschreven wijze hebben voorgedaan. Vervlechting in de vorm van de stichting itz strookte aanvankelijk met het streven samenwerkingsrelaties tussen verschillende voorzieningen op te bouwen. De oprichting van de stichting itz bood de kans met de mogelijkheden voor multidisciplinaire samenwerking te experimenteren. De noodzaak voor dergelijke samenwerking werd in de loop van de jaren tachtig gevoeld.

Het experiment bleek echter verstrekkender te zijn dan kruiswerk en gezinszorg wilden. Voortbestaan van de stichting itz was niet verenigbaar met hun onveranderde routines. De configuratie van de projectorganisatie veerde eind 1992 naar de routines van kruiswerk en gezinszorg, ontvlechting was een feit. Het ging niet om willekeurige actoren. Zoals gezegd waren kruiswerk en gezinszorg machtig. Zij waren machtiger dan andere hulpverlenende instellingen. Als dominante actoren zorgden zij ervoor dat de configuratie van de projectorganisatie zich ontwikkelde naar een vorm die overeenkwam met hun routines.

Gedreven door eigenbelang, dat niet langer kon worden verenigd met de collectiviteit die voor de stichting itz de enige bestaansgrond was, braken de actoren zelf hun onderlinge relaties af. De adhocratie viel in stukken uiteen, een eenvoudige structuur bleef over.

Het onderscheid tussen het eerste model voor de organisatie van intensieve thuiszorg en de routines van de participanten was groot. Integratie tussen kruiswerk en gezinszorg alleen al betekende een ingrijpende wijziging van handelwijzen die men belangrijk vond, waaraan men gewend was en waaraan men geneigd was vast te houden. Daarenboven zou bij intensieve thuiszorg nog moeten worden samengewerkt met de huisartsen én het amw, hetgeen ook al niet de gewoonte was. Tenslotte moesten daarbij nieuwe instrumenten worden gebruikt waarvan één -'projectmanager'- niet werd aanvaard.

Het eerste model voor intensieve thuiszorg was gefundeerd op de noodzaak van collectiviteit in de relaties tussen alle participerende voorzieningen. In de praktijk echter was deze collectiviteit niet zichtbaar. Individuele belangen waren onvoldoende compatibel.

De invoering van het tweede model betekende een verandering in de richting van de oude routines. Het model sloot goed aan bij de wijze waarop gezinszorg en kruiswerk geneigd waren te werken. Verdeling van de taken van de projectmanager over de instellingen van kruiswerk en gezinszorg strookte met de routines die reeds in 1990 tot uiting kwamen. Oude routines bleken ook in de organisatie van de hulpverlening hardnekkig.

Echter, anders dan bij het secundair proces was in de organisatie van de hulpverlening geen sprake van een volledige terugkeer naar de aloude situatie vóór 1990. Het instrument 'multidisciplinaire casusteambesprekingen' werd in het eerste en tweede model gehandhaafd. Hoewel wij de kiem voor dit instrument al vinden in de periode voor 1990, werd het pas in de projectperiode regelmatig gebruikt. Hulpverleners gaven aan casusteambesprekingen belangrijk te vinden. Gebruik van dit instrument strookte met hun routines die in de loop van het project waren veranderd.

7.6 Sturing naar beoogde thuiszorg

De studie laat eens te meer zien dat macht belangrijk is om regels voor het handelen in te voeren (of te schrappen) en handelingsruimte te verschaffen (of te begrenzen). Regels doen ter zake als leidraad voor het handelen, indien zij worden gebruikt. Of regels worden gebruikt, heeft te maken met de motivatie van actoren.

Het belang van routines bij die motivatie, in het bijzonder de routines van machtige actoren, mag niet worden onderschat. De relevantie van betekenissen die door actoren vanuit hun routines aan situaties wordt gegeven, evenmin. Een actor is bijvoorbeeld pas machtig, indien hij over een middel beschikt dat in de perceptie van een andere actor onontbeerlijk is. Hij kan op basis van dit middel sturingspogingen doen.

De gecombineerde mogelijkheid van juridische en economische sturing is belangrijk. Degenen die beide vormen kunnen toepassen en dat ook daadwerkelijk doen, zijn in staat ontwikkelingen naar hun hand te zetten. Hieruit mag niet worden afgeleid dat mogelijkheden tot communicatieve sturing onbelangrijk zijn. Per definitie impliceren sturing en sturingspogingen namelijk altijd een of andere vorm van verbale of nonverbale communicatie. Verder bevat de case van de pg-patiënten aanwijzingen dat zelfs een machtige bestuurder als de verzekeraar genoodzaakt was de inzet van

juridische en economische sturingsmiddelen vergezeld te doen gaan van argumentatie en discussie, voordat de eigen wensen werden vervuld¹⁰⁸.

Routines zijn weerbarstig en doordrenken al hetgeen met handelen te maken heeft, inclusief de veranderingen door handelingen in structuur, cultuur en macht. Deze veranderingen komen niet tot stand op basis van sturing door één actor, maar van sturingsinteracties. Meerdere actoren dragen aan veranderingen bij, de situatie op enig moment is een 'negotiated order'.

Deze bevindingen hebben grote implicaties voor zorgvernieuwing. Zo kan de weerbarstigheid van routines van machtige actoren veranderingen in de weg staan. Zorgvernieuwing wordt in Nederland belangrijk gevonden (Mur-Veeman et al, 1994). Wij achten het zinvol met onze studie een bijdrage te leveren aan de discussie over de mogelijkheden tot zorgvernieuwing.

Op basis van de bevindingen hebben wij een reeks beleidsaanbevelingen geformuleerd. Aldus wordt de vijfde en laatste vraag van de studie beantwoord: door wie, hoe en onder welke omstandigheden (in welke context) is het mogelijk zodanig sturing te verrichten, dat zich netwerken ontwikkelen die door een of meerdere actoren beoogde thuiszorg leveren?

Wij richten de aandacht bij de beantwoording op het secundair proces en het secundaire niveau van het primaire proces. Thuiszorg als product blijft buiten beschouwing. Ook met de vraag wat goede thuiszorg is, houden wij ons niet bezig. Goede thuiszorg is wat actoren goede thuiszorg vinden. Wat de een goed vindt, kan in de perceptie van de ander slecht zijn. Betekenissen liggen nooit vast, de betekenis van goede thuiszorg evenmin.

7.6.1 Kennis van routines en betekenissen als uitgangspunt voor sturing

De uitspraak over wat goede thuiszorg is, brengt ons tot het hart van een kwestie die wij herhaaldelijk zijn tegengekomen, zowel in het onderzoek naar het Programma van WVC als tijdens andere onderzoeken. Actoren in de zorgvernieuwingprojecten die wij hebben onderzocht, waren nogal eens geneigd datgene wat zij vanuit hun routines zelf als goede thuiszorg zagen, tot standaard te verheffen. Meer dan eens waren initiatiefnemers van vernieuwingen, zoals projectleiders, blind voor de betekenissen die andere actoren op basis van hun routines aan een voorgesteld initiatief gaven. Vervolgens konden zij niet begrijpen waarom anderen niet wilden meewerken aan de door hen geopperde veranderingen: de actoren wilden toch goede thuiszorg en met het voorstel werd toch goede thuiszorg nagestreefd?

Dat routines en daarbij aansluitende betekenissen kunnen variëren van actor tot actor is een belangrijk gegeven, omdat actoren handelen op basis van de betekenis die een situatie voor hen heeft. Kennis van routines van anderen moet het uitgangspunt zijn bij sturingspogingen. De bestuurder heeft de medewerking van anderen namelijk nodig. Juist door nadrukkelijk rekening te houden met hun routines, krijgt een bestuurder beter inzicht in de betekenissen die nagestreefde vernieuwingen voor hen kunnen hebben, en in de realiseerbaarheid van de vernieuwingen. In de navolgende aanbevelingen staan betekenissen en routines dan ook voorop.

108 Wij kunnen overigens niet bewijzen dat zonder deze communicatie overeenstemming was uitgebleven.

7.6.2 Aanbevelingen

Veelal is bij zorgvernieuwingen sprake van een bestuurder die als initiator of kartrekker optreedt. Bij de formulering van de aanbevelingen hebben wij ons verplaatst in de positie van deze bestuurders. Hierna wordt stap voor stap aangegeven hoe zij te werk moeten gaan.

7.6.2.1 Voorbereiding van de vernieuwing

De bestuurder dient te beginnen met een globaal concept van de vernieuwing die hij noodzakelijk acht. Vervolgens moet hij bezien welke actoren bij een vernieuwing betrokken (zullen) zijn en hun routines inventariseren. Het gaat daarbij om routines die met het globale concept in verband kunnen worden gebracht. Het globale concept is hier niet meer dan een hulpmiddel voor de inventarisatie. Zonder dit concept is de speurtocht naar routines richtingloos, tijdrovend en naar verwachting niet efficiënt.

Daarna moet met hetzelfde concept als referentiepunt worden vastgesteld wie van de betrokkenen machtig zijn. Machtige actoren zijn degenen die over middelen beschikken, welke voor anderen belangrijk zijn en waarvoor geen alternatieven aanwezig zijn. In de praktijk gaat het vooral om geldelijke middelen, die handelingsruimte kunnen verschaffen. Met de mogelijkheid dat 'wie betaalt, bepaalt', moet bij zorgvernieuwing terdege rekening worden gehouden.

Wellicht is de bestuurder zelf een machtige actor. Dit moet hem er niet van weerhouden de macht te bepalen van anderen, omdat veranderingen nu eenmaal het resultaat van handelingen van meerdere actoren en niet van één actor.

7.6.2.2 Voorstellen voor vernieuwing

Wanneer de bestuurder een verzameling handelingsregels voorstelt, die bij gebruik resulteren in een systeem met een bepaalde structuur (bijvoorbeeld een projectorganisatie of een organisatie-model voor afstemming in de uitvoering van de hulpverlening), dan dient hij terdege rekening te houden met de routines van machtige actoren. Naarmate het voorstel verder afwijkt van hetgeen deze actoren wenselijk of noodzakelijk vinden, neemt de realiseerbaarheid af.

Ook machtsverschillen tussen actoren moeten zichtbaar worden gemaakt. Een hulpmiddel daarbij zijn de vier afhankelijkheidskirkels, die wij hebben onderscheiden en waartussen relaties bestaan. De binnenste cirkel (projectinterne werkgroepen en anderen) was het meest ondergeschikt, de buitenste cirkel (het Ministerie van WVC als projectexterne actor) was -gezien de beschikbare economische en juridische machtsmiddelen- in potentie het meest dominant. Afhankelijk van de situatie kan sprake zijn van meer of minder kirkels. Actoren moeten worden ingedeeld bij deze kirkels.

Vervolgens moet worden gezocht naar vernieuwingen, die aanvaardbaar zijn voor de actoren in de buitenste cirkel. Blijkt op voorhand al dat een vernieuwing voor de actoren in de buitenste cirkel volstrekt onaanvaardbaar is en dat zij tijdens sturingsinteracties niet kunnen worden verleid tot een ander standpunt, dan ligt het voor de hand te streven naar een alternatief dat wél aanvaardbaar is. Aldus kan worden voorkomen dat de dominante actor zal weigeren de ruimte te verschaffen die voor uitvoering van het initiatief nodig is. Vervolgens moet worden bezien of de vernieuwing aanvaardbaar is binnen de volgende cirkel (van buiten naar binnen), en zo voort.

Idealiter zijn alle kirkels 'gelijkgeschakeld', voordat wordt gestart met het initiatief. Deze ideaaltypische situatie zal echter eerder uitzondering dan regel zijn. Een

alternatieve werkwijze is te kiezen voor vernieuwingen waarbij zo min mogelijk afhankelijkheidscircles van belang zijn.

Omdat de beschikbaarheid van geldelijke middelen in de Nederlandse gezondheidszorg voor het grootste gedeelte is verankerd in wet- en regelgeving, is het belangrijk vast te stellen of een voorstel voor zorgvernieuwing past binnen de geldende wettelijke regels, die door de actor in de buitenste afhankelijkheidskring zijn ingevoerd. De hier beschreven werkwijze lijkt een vanzelfsprekendheid, maar is het in de praktijk lang niet altijd. Dat bleek duidelijk gedurende het Programma van WVC. Meerdere malen zijn wij bijvoorbeeld initiatieven tegengekomen, waarvoor financiering en uitvoering volgens de geldende regels niet mogelijk bleek, en welke vervolgens geen doorgang vonden.

Alternatieve mogelijkheden voor zorgvernieuwing zijn belangrijk. Wanneer een bestuurder de keus heeft tussen meerdere alternatieven die evenzeer kunnen bijdragen aan de door hem beoogde vernieuwing, dan ligt het voor de hand te kiezen voor het alternatief dat het meeste aansluit bij de routines van de machtige actoren.

Ook al is de bestuurder zelf een machtige actor, dan nog kan hij niet zonder meer doen wat hij wil. Hij moet rekening houden met de wensen van ondergeschikten, omdat het hier gaat om afhankelijkheden binnen asymmetrische gezagsrelaties die wederkerig zijn, en waarbij ondergeschikten eveneens macht hebben. Ook voor een dominante actor geldt dat indien voor vernieuwingen meerdere alternatieven bruikbaar zijn, deze moet kiezen voor het alternatief dat het meeste aansluit bij de routines van anderen, in dit geval ondergeschikte actoren.

7.6.2.3 Motivering van betrokken actoren tot gebruik van de regels

Actoren moeten gemotiveerd zijn de voorgestelde regels te gebruiken. Intrinsieke motivatie heeft het primaat boven extrinsieke motivatie. Om een beroep te kunnen doen op intrinsieke motivering is kennis van de routines van netwerkleden evenzeer noodzakelijk. Bestuurders moeten bijvoorbeeld weten wat de wensen en behoeften van actoren zijn opdat zij hen met argumenten die daarbij aansluiten kunnen 'verleiden' tot participatie.

Kennis van routines is ook in het volgende opzicht van belang. De bestuurder kan van de kennis gebruik maken om te trachten bestuurders te verzenden met behulp van taal, die het beste aansluit bij de routines van de actoren en derhalve het meest geschikte vehikel is om boodschappen over te brengen.

Gezien het interactieve karakter van zorgvernieuwing, het belang van intrinsieke motivatie en van medewerking van ondergeschikten, geniet een participatieve bestuursstijl de voorkeur boven een autoritaire bestuursstijl.

Voor extrinsieke motivatie zijn machtsmiddelen nodig. Wat een machtsmiddel is, wordt bepaald door de actoren zelf. Zij geven aan zaken in hun omgeving bijvoorbeeld de betekenis 'belangrijk middel'. Degene die weet dat hetgeen hij bezit waardevol is voor de ander, kan met de inzet daarvan trachten te sturen. Een bestuurder moet dus nagaan over welke belangrijke middelen hij beschikt. Ook daarvoor is kennis van de routines van andere actoren vereist.

Twee actoren met belangrijk sturingsvermogen zijn de zorgverzekeraar en de rijksoverheid. Zij beschikken over een middel dat voor de participanten in zorgvernieuwing waardevol is en waarvoor zij veelal geen alternatieven kunnen vinden: geld. Het bezit van geld als fundamenteel machtsmiddel leidt echter niet automatisch tot sturing. Evenmin is een eenmalige bestuurder zonder meer voldoende. Zoals aangegeven, zijn ondergeschikten niet verstoken van macht. Zij kunnen aan de vervulling van de wensen

van een dominante actor hun medewerking verlenen of weigeren. De dominante actor is afhankelijk van hun bereidheid tot medewerking.

Deze bereidheid is niet vanzelfsprekend aanwezig. Ook al lijken zij nog zo machtig, indien de genoemde bestuurders kartrekker willen zijn bij zorgvernieuwing, dan moeten zij ervan uitgaan dat zij meerdere inspanningen moeten doen om hun wensen gehonoreerd te zien. Wellicht moeten zij rekening houden met een aankomende 'negotiated order' en moeten zij op voorhand bereid zijn een suboptimaal resultaat te aanvaarden. Een goed verloop van een reeks sturingsinteracties vergt stuurmanskunst met behulp van een melange van juridische, economische en communicatieve sturing, die is toegesneden op de situatie. Daarvoor is het noodzakelijk dat ook bestuurders zoals de verzekeraar en de rijksoverheid, de door hen waargenomen situatie analyseren. Ook zij moeten de aard leren kennen van de situatie zoals de anderen die percipiëren. Ook zij moeten de routines leren kennen en kunnen bepalen wat zijzelf en andere actoren belangrijk, wenselijk enzovoorts vinden.

Het is een voordeel dat routines niet zodanig specifiek zijn, dat exact vast ligt welke situaties en regels wenselijk of onwenselijk zijn. Routines kennen een bandbreedte. Met betrekking tot situaties omvatten zij een continuüm, 'dat van 'ideale situatie' via 'aanvaardbare situatie' loopt tot 'onaanvaardbare situatie'. Juist dit gegeven, dat aansluit bij inzichten in de onderhandelingsliteratuur (zie bijvoorbeeld Mastenbroek, 1992), biedt aan bestuurders de mogelijkheid tot het realiseren van een 'negotiated order', in situaties waarbij de betrokkenen dragers zijn van verschillende routines. Door bij actoren met verschillende routines actief te zoeken naar het punt op het continuüm waar voor hen allen het aanvaardbare ligt, stellen bestuurders zichzelf in staat een haalbare vernieuwing te vinden.

Tevens is het een voordeel dat betekenissen van verschijnselen niet onwrikbaar vast liggen. Betekenissen kunnen bijvoorbeeld veranderen, wanneer de context van een vernieuwing in de perceptie van de actor anders wordt. Door een vernieuwing, die een actor op zichzelf als onwenselijk beoordeelt, in een andere context te plaatsen, kan de bestuurder bijdragen tot verandering van de betekenis. Besturing is dan manipulatie van betekenissen. Indien een actor het bijvoorbeeld niet wenselijk vindt mee te werken aan de opzet van een gemeenschappelijk coördinatiepunt, omdat een dergelijk initiatief niet strookt met zijn visie op een goede organisatie van de hulpverlening, dan is het zeer wel mogelijk dat hij alsnog meewerkt, wanneer de bestuurder hem duidelijk kan maken dat medewerking de weg effent naar extra financiering.

De veranderlijkheid van betekenissen heeft ook nadelen. Hetgeen vandaag als aanvaardbaar wordt beschouwd, kan morgen de betekenis 'onaanvaardbaar' krijgen. Omdat zij zijn gebaseerd op betekenissen, kan de richting van handelingen niet exact worden voorspeld. Toch is voorspelling niet volledig uitgesloten. Het aantal mogelijke betekenissen is in theorie weliswaar oneindig, maar actoren leren gedurende hun leven betekenissen en routines aan, bijvoorbeeld tijdens beroepsopleidingen. Bestuurders mogen ervan uitgaan dat een deel van de betekenissen die aan situaties (zullen) worden gegeven, raakvlakken vertonen met routines en betekenissen die de actor reeds heeft aangeleerd. Dit biedt bestuurders de gelegenheid te bepalen binnen welke ruime marges een betekenis die aan een situatie wordt gegeven, zich naar verwachting zal bevinden. Daarmee ontstaat de gelegenheid het daarop volgende handelen binnen even zo ruime marges te voorspellen. Aan het voorkomen van bepaalde handelingen kunnen zij kansen toekennen. Met behulp daarvan kunnen zij anticiperen op dat wat komen gaat.

Verregaand gespecificeerd kunnen voorspellingen echter niet zijn, temeer daar niet alleen handelingen, maar ook interacties plaatsvinden. Tijdens interacties reageren

actoren op elkaars handelen. Zij kunnen daardoor gaan afwijken van de voorspelde koers. De voorspelling door de bestuurders kan op losse schroeven komen te staan. Een incrementele benadering van zorgvernieuwing is derhalve noodzakelijk. Deze benadering biedt expliciet de gelegenheid om bij elke stap in het veranderingsproces stil te staan bij de ontstane situatie en vervolgens zo nodig van koers te veranderen.

7.6.2.4 Invulling van de structuur en functioneren van het systeem

Ervan uitgaande dat de bestuurder erin slaagt de voorgestelde handelingsregels voor bijvoorbeeld de organisatie van de hulpverlening geaccepteerd te krijgen, moet de aandacht uitgaan naar degenen die de regels moeten gebruiken. Acceptatie en gebruik van regels kunnen twee verschillende zaken zijn. Een systeem ontstaat, bestaat en functioneert door de handelingen van de actoren die daarvan deel uitmaken. Posities in de structuur op papier moeten in de praktijk worden ingevuld.

Idealiter kan de bestuurder zelf kiezen wie welke posities bekleedt. Wanneer een systeem wordt opgebouwd, dan moeten leden worden geselecteerd die de gewenste routines reeds bezitten ('preselection'; zie Merton, 1957). Routines zijn namelijk weerbarstig. Verandering van ongewenste routines tot gewenste routines, ofwel socialisering (Van Maanen, 1976), verloopt moeizaam en is een tijdrovend proces.

In de praktijk zal de keuzevrijheid begrensd zijn. Niettemin dienen ook in dat geval alle mogelijkheden tot 'preselection' te zijn benut, voordat de bestuurder overgaat tot socialisering van actoren die niet de gewenste routines bezitten. Is socialisering onvermijdelijk, dan heeft intrinsieke motivering de voorkeur boven extrinsieke motivering. Aan het effect van de laatste vorm wordt in de literatuur namelijk getwijfeld (Ott, 1989).

Wanneer tijdens het functioneren van het systeem blijkt dat bepaalde leden -tegen de aanvankelijke verwachtingen in- geen dragers zijn van de gewenste routines, dan geniet vervanging door anderen de voorkeur boven socialisering van de zittende leden. Het spreekt voor zich dat deze anderen dragers moeten zijn van de gewenste routines. Dit alles geldt ook wanneer bestaande systemen moeten worden veranderd.

7.7 Discussie

Wanneer wij het geschilderde tafereel van een afstand bekijken en daarbij letten op de gebruikte theorie en methodologie als de twee bestanddelen van het functionalistische paradigma waarbinnen wij de studie hebben uitgevoerd, dan komen wij tot de volgende conclusies.

7.7.1 Theorie

De werkwijze die wij bij de opbouw van het conceptueel raamwerk hebben gevolgd, kenmerkt zich door de combinering van inzichten uit de 'social system theory' en het interactionisme. De combinatie kwam tot uiting in de aandacht voor de betekenis van verschijnselen voor actoren, voor hun routines als uiteindelijke basis van het handelen, de plaats die wij aan handelingsregels hebben toegekend bij veranderingen gedurende handelingen en interacties in structuur, cultuur en macht, et cetera.

De werkwijze heeft ons de inzichten verschaft die wij in dit hoofdstuk beknopt hebben weergegeven. Belangrijk nu is aan te geven in welke opzichten wij hebben

bijgedragen aan wetenschappelijke theorie-ontwikkeling. Daaraan voorafgaand gaan wij na of de uitspraken in hoofdstuk 2 samen een theorie zijn.

7.7.1.1 Wel of geen theorie

De verzameling uitspraken over verschijnselen en hun relaties die wij in hoofdstuk 2 met behulp van het conceptueel raamwerk hebben gepresenteerd, noemen wij een theorie. Dat roept wellicht de vraag op in hoeverre het passend is deze benaming te gebruiken. Volgens Swanborn (1987) is een theorie een stelsel van uitspraken die dienen om beschrijvingen, voorspellingen en verklaringen van de werkelijkheid mogelijk te maken. Deze omschrijving is algemeen. Op grond daarvan kan aan tal van uitsprakenstelsels de naam 'theorie' worden gegeven.

Om te kunnen bepalen of een uitsprakenstelsel theorie mag worden genoemd of niet, zijn meerdere criteria denkbaar. De maatstaf bij uitstek is dat uitspraken weerlegbaar moeten zijn. Dit vereist niet alleen dat zij bijvoorbeeld eenduidig zijn, maar ook dat zij informatief zijn. In de uitspraken moet worden aangegeven welke gebeurtenissen zich onder welke omstandigheden al of niet zullen voordoen. Uitspraken zijn informatiever naarmate, gegeven bepaalde omstandigheden, meer mogelijke gebeurtenissen worden uitgesloten.

Bezien vanuit dit criterium bestaat tussen een stelsel dat 'theorie' mag worden genoemd en een stelsel dat die naam niet mag dragen, geen absoluut onderscheid. Een uitspraak kan meer of minder informatief zijn, omstandigheden en gebeurtenissen kunnen in een uitspraak meer of minder gespecificeerd worden aangeduid. Nemen wij 'volledig ongespecificeerd' en 'volledig gespecificeerd' als de twee uiteinden van een continuüm, dan komen wij tot de volgende conclusie. Wij deden in hoofdstuk 2 uitspraken over de omstandigheden waaronder bepaalde verschijnselen zich (zullen) voordoen. Zo moge duidelijk zijn dat in onze optiek een actor bijvoorbeeld sturingspogingen zal doen, indien handhaving van een situatie door hem niet als wenselijk wordt beschouwd.

Echter, wij gaven niet aan welke kenmerken deze situatie exact moet hebben en hoe de sturingspogingen er precies moeten uitzien. Dit was niet het geval omdat wij onze uitspraken niet specifiekere konden maken, maar omdat wij deze niet specifiekere wilden maken. De reden ligt in het begrip 'betekenis'. Betekenissen die door de actor vanuit routines aan verschijnselen worden gegeven, beschouwen wij als het uitgangspunt voor het handelen. Betekenissen kleven niet aan verschijnselen vast. Zij zijn veranderlijk. Verschillende actoren kunnen aan een en hetzelfde verschijnsel verschillende betekenissen geven. Ook kan hetzelfde verschijnsel voor dezelfde actor in een andere context een andere betekenis krijgen. Is de betekenis anders, dan is het uitgangspunt voor handelingen anders. Handelingen zullen ook anders zijn.

Vanwege de veranderlijkheid van betekenissen achtten wij het niet zinvol in onze theoretische uitspraken exact aan te geven wanneer zich welk verschijnsel zal voordoen. Dergelijke uitspraken zijn weliswaar informatief, maar leverden voor de studie geen bruikbare inzichten op.

Niettemin is voorspelling niet geheel uitgesloten. De aanwezigheid van routines verleent aan handelingen enige voorspelbaarheid. Zo kan kennis van routines worden benut om in te schatten welke betekenis situaties voor actoren hebben. Hoewel het aantal betekenissen in theorie oneindig is, zal dit in de praktijk niet het geval zijn. Echter, dit alles geldt voorzover het gaat om handelen van individuele actoren. Een deel van de handelingen bestaat uit interacties. Daarvan staat het verloop lang niet altijd op voorhand vast. Ook daardoor is de voorspelbaarheid beperkt van de verschijnselen waarover wij hier spreken.

Al deze overwegingen brengen ons tot de conclusie dat ons stelsel van uitspraken een theorie kan worden genoemd, met als kanttekening dat de uitspraken, naar hun mate van specificiteit bezien, een positie innemen tussen de beide uiteinden van het continuüm. Of de theorie informatief is met betrekking tot het gehanteerde perspectief op besturing, komt in par. 7.7.1.2 nog aan de orde.

7.7.1.2 Bijdragen aan wetenschappelijke theorie-ontwikkeling

Over het algemeen zijn de uitspraken in onze theorie gebaseerd op literatuur met een gevestigde status. De meeste zijn dan ook genoegzaam bekend. Niettemin bevat de theorie wel degelijk een nieuw element. Deze betreft de relaties tussen regels enerzijds en cultuur, structuur en macht anderzijds. De uitspraken aangaande deze relaties (zoals over veranderingen in de laatste drie verschijnselen door gebruik van handelingsregels en over de rol van betekenissen daarbij) vormen een aanscherping van bestaande inzichten uit de literatuur over netwerken in de gezondheidszorg.

Voorts is van belang op het volgende te wijzen. In de theorie zijn wij verder gegaan met de integratie van inzichten uit verschillende functionalistische benaderingen (welke integratie reeds zichtbaar was) en bouwden wij voort op bestaande kennis. Aldus hebben wij getracht bij te dragen aan de wetenschappelijke ontwikkeling die inmiddels plaatsvond.

Genoemde voortgaande integratie is noodzakelijk voor een duidelijker inzicht in de verschijnselen waarover het hier gaat. Onze studie laat zien dat de 'social system theory' en het interactionisme complementair kunnen zijn en dat tekortkomingen van de ene benadering vanuit de andere benadering kunnen worden gecompenseerd. Door systeemtheoretische inzichten¹⁰⁹ te gebruiken wordt bijvoorbeeld tegemoet gekomen aan de kritiek dat binnen het interactionisme aan het verschijnsel 'structuur' te weinig aandacht wordt besteed. Omgekeerd maakt de toevoeging van interactionistische kennis de aanpak mogelijk van het veelgenoemde probleem, dat bij studies naar systeemontwikkelingen onvoldoende rekening wordt gehouden met de vormgevende rol van betekenisvolle handelingen van actoren.

Wij hebben geconstateerd dat niet alleen wij, maar ook andere auteurs deze integratie noodzakelijk vinden. Zelfs in een discipline als bestuurlijke informatiekunde, waarin van oudsher de systeembenadering overheerste, is een verschuiving in oriëntatie waarneembaar. Meer en meer wordt de wens geuit te komen tot een theoretische benadering van informatiesystemen, die rekening houdt met de kenmerken van actoren en hun interacties. Illustratief hiervoor is het pleidooi van Gazendam (1997) voor de ontwikkeling en het gebruik van multi-actor modellen ter verklaring van de 'sociale en organisatorische werkelijkheid'.

Het pleidooi van Gazendam brengt ons bij het laatste aspect van de bijdragen van de studie in theoretisch opzicht. De analyses van gegevens over het project itz leidden tot tal van aanwijzingen dat van de twee rivaliserende theoretische perspectieven op sturing, het rationele-actorperspectief en de interactiebenadering, de eerste niet bruikbaar is bij de bestudering van het onderhavige object. Doordat wij vervolgens op theoretisch niveau kozen ten faveure van de interactiebenadering, wordt aangaande

109 Wij zijn ons ervan bewust dat wij in hoofdstuk 2 een basale weergave hebben geboden van de bestaande systeemtheoretische inzichten. Wij hebben ons tot deze weergave beperkt, omdat voor ons het primaat lag bij het interactionisme. Een van de consequenties is dat systeemtheoretische begrippen zoals 'intrinsieke besturing', welke momenteel in de belangstelling staan van diverse auteurs (zoals De Leeuw, 1994) en waarvan de inhoud trouwens herkenbaar is in beschrijvingen in hoofdstuk 4 tot en met 6, niet zijn opgenomen.

een essentieel verschijnsel -sturing- voldaan aan het criterium dat een theorie informatief moet zijn. Uitgesloten wordt namelijk dat het rivaliserende perspectief van toepassing is.

7.7.2 Methodologie

Kern van de gevolgde methodologische werkwijze was het gebruik van een conceptueel raamwerk met 'sensitizing concepts', dat langs meerdere iteraties op de empirie werd afgestemd. Bij de onderbouwing van theoretische uitspraken met behulp van empirische gegevens hebben wij waar mogelijk nauwgezet de regels van Yin gevolgd. Dit alles bleek een goede wijze om met de veranderlijke, complexe onderzoeksmaterie om te gaan.

Ter afronding van de discussie gaan wij in op de empirische onderbouwing en de generaliseerbaarheid van de studie-resultaten.

7.7.2.1 Empirische onderbouwing (bewijsvoering)

Kritiek op case studies concentreert zich veelal op de kwaliteit van de bewijsvoering (zie Yin, 1989). Door bijvoorbeeld uitvoerige beschrijvingen te geven van de data waarop onze bevindingen zijn gebaseerd en door de begrenzing van onze bewijslast expliciet aan te geven, hebben wij getracht het wetenschappelijk forum in staat te stellen te bepalen in hoeverre onze uitspraken plausibel zijn. Aldus trachtten wij te vermijden dat de bewijsvoering summier en ondoorgrondelijk werd.

Zoals elke andere kent onze studie een aantal punten waarbij kritische kanttekeningen kunnen worden geplaatst.

De interactionistische uitspraak dat betekenissen het uitgangspunt zijn voor handelingen, was in de studie een assumptie. Of bepaalde betekenissen actoren ertoe hebben aanzet op een bepaalde manier te handelen, kon niet worden waargenomen. Wij konden deze uitspraak niet volledig empirisch onderbouwen. Datgene wat zich in het hoofd van de actoren afspeelde, was een black box en viel per definitie buiten de reikwijdte van de onderhavige, sociologische studie.

Verder hebben wij tijdens het onderzoek voor de studie geen observaties verricht, vanwege gebrek aan personele capaciteit. Observatie is een waardevolle methode voor de waarneming van interacties. Wij hebben gebruik gemaakt van observaties door derden en, waar mogelijk, bevindingen gecontroleerd met behulp van gegevens uit andere bronnen (triangulatie). Aldus hebben wij getracht, conform de regels van de 'case study' benadering volgens Yin, de validiteit van de bevindingen te vergroten.

Niettemin blijft het mogelijk dat eigen observaties ons in staat hadden gesteld interacties scherper in beeld te krijgen dan nu is gebeurd. Eigenhandig verrichte observaties hadden wellicht kunnen leiden tot meer diepgaande beschrijvingen van het verschijnsel dat zichtbaar wordt in het handelen en dat wij 'routines' hebben genoemd. Gesproken in termen van onze metafoor zou het gebruik van een andere penseel mogelijk tot een meer verfijnde schildering hebben geleid.

7.7.2.2 Generaliseerbaarheid

Onze bevindingen hebben betrekking op het project Intensieve Thuiszorg Zuid-Kennemerland, dat in de beginjaren van het huidige decennium een van de vele zorgvernieuwingsprojecten in Nederland was (Nivel et al, 1991). Wij kunnen de getrokken conclusies niet langs statistische weg generaliseren naar de totale populatie

van zorgvernieuwingprojecten. Dit is geen probleem, omdat wij streefden naar analytische generaliseerbaarheid, via 'replication'.

Echter, ook deze vorm van generaliseerbaarheid heeft hier grenzen. De patronen tussen verschijnselen die wij met behulp van cases hebben vastgesteld, betroffen hetgeen binnen het kader van dit ene project gebeurde. Dit is nog geen garantie dat 'replication' mogelijk is aan de hand van gegevens over cases buiten het project itz.

Toch zijn de verworven inzichten voldoende interessant om in vervolgonderzoek analytische generaliseerbaarheid buiten het project itz na te streven, temeer daar rapporten over andere projecten -zowel binnen het Programma van WVC als daarbuiten- laten zien dat het project itz geen uniek geval is (zie Tijssen et al, 1991; Van Raak et al, 1992, 1993; Van Raak en Mur-Veeman, 1994, 1995, 1997). De rapporten bevatten meer dan eens aanwijzingen dat de inzichten uit deze studie ook voor andere, soortgelijke projecten gelden.

Wij beschouwen de theorie die wij met behulp van gevestigde inzichten uit de literatuur en empirische gegevens hebben opgebouwd als een prototype, dat door herhaalde confrontatie van theoretische uitspraken met empirische gegevens tijdens de onderhavige studie een eerste maal is beproefd. Het kan als uitgangspunt dienen voor vervolgonderzoek en moet tijdens dit onderzoek verder op zijn merites worden beoordeeld. Juist omdat de theorie een prototype is, was de beperking van onze analyses tot één project (dat bovendien overeenkomsten vertoont met andere projecten) geen bezwaar.

In het vervolgonderzoek zou de aandacht met name moeten uitgaan naar de rol van routines bij zorgvernieuwing. Kennis die wij hebben verworven tijdens onderzoek naar het interorganisatiele samenwerkingsproject 'Wijkzorg voor Ouderen en Gehandicapten in Maastricht' (Van Raak en Mur-Veeman, 1994, 1995 en 1997) sterkt ons in de gedachte dat het verschijnsel van de routines niet alleen van belang is geweest tijdens het Zuid-Kennemerlandse project¹¹⁰.

Voor ons vervolgonderzoek is verwerving van verder inzicht in routines de grootste uitdaging, gezien het geconstateerde fundamentele belang daarvan voor het handelen van actoren. Zonder inzicht in routines kan door wetenschappers niet worden doorgrond wat de betekenis van situaties is voor actoren. Het uitgangspunt van

110 In de loop van het onderzoek naar dit Maastrichtse project verstrekten wij op basis van de analyse van empirische gegevens tussentijdse adviezen aan de projectleiding over de besturing van vernieuwingen in Maastricht. De gegevens werden onder meer verkregen via observatie door de onderzoeker tijdens vergaderingen. Uitgangspunt voor de adviezen was de geconstateerde noodzaak van de bereidwillige medewerking van autonome zorgaanbiedende instellingen voor het weislagen van het project. Een van de adviezen betrof de vormgeving van de projectorganisatie. Aanvankelijk overwoog de projectleiding aan de participanten een voorstel te doen dat voorzag in gecentraliseerde besluitvorming door een afzonderlijk orgaan. Wij adviseerden daarvan af te zien, omdat de participanten daarmee naar onze verwachting niet akkoord zouden gaan. Naar ons inzicht strookte een dergelijk voorstel niet met hun routines. Wij adviseerden de projectorganisatie zodanig vorm te geven, dat werd tegemoet gekomen aan de geneigdheid van de participanten de besluitvorming over de richting van vernieuwingen in eigen hand te houden. Deze geneigdheid was kenmerkend voor hun routines. De projectleiding deed conform ons advies een voorstel, dat na bespreking unaniem werd aanvaard en vervolgens werd geïmplementeerd. Tijdens de bespreking werd door de participanten duidelijk gemaakt dat de voorgestelde projectorganisatie de best haalbare optie was en dat zij een eventueel model dat voorzag in een centraal besturend orgaan, niet zouden hebben geaccepteerd. De projectorganisatie is inmiddels sinds het najaar van 1995 operationeel en de participanten waren anno 1997 tevreden over het functioneren ervan (Van Raak en Mur-Veeman, 1997).

handelingen blijft dan onbekend. Het handelen zelf kan niet worden begrepen, de resultaten daarvan evenmin.

Ook actoren die sturing willen geven aan veranderingen kunnen met inzicht in routines hun voordeel doen. Zonder dit inzicht kunnen handelingen van actoren bijvoorbeeld in geen enkele mate worden voorspeld en kunnen projectleiders en andere veranderaars niet adequaat anticiperen op komende gebeurtenissen of inspelen op lopende processen. Sturing van zorgvernieuwing in de thuiszorg is voor hen dan een onmogelijke opdracht.

Zorgvernieuwing: een kwestie van routine.

Samenvatting

1 Inleiding

Van 1990 tot 1993 evalueerde de Onderzoeksgroep Zorgvernieuwing van de huidige vakgroep Beleid, Economie en Organisatie van de Zorg (BEOZ) van de Universiteit Maastricht een van de beleidsprogramma's van het Ministerie van WVC. Het ging om het 'Programma Zorgvernieuwingprojecten Thuiszorg' (1990-1992). Dit Programma omvatte twaalf locale en regionale interorganisatorische samenwerkingsprojecten, welke waren gericht op verandering en verbetering van de thuiszorg ('zorgvernieuwing'). Zorgvernieuwing werd (en wordt) noodzakelijk geacht om in de behoeften van de zorgvragers te kunnen voorzien.

De initiatieven werden uitgevoerd door beroepsbeoefenaren, (vertegenwoordigers van) zorgverlenende instellingen en organisaties die bij de zorgverlening waren betrokken, zoals de zorgverzekeraar. Zij vormden netwerken, die werden ondersteund door een projectleider. Voor de ondersteuning ontvingen de projectparticipanten subsidie van WVC. Een netwerk is een verzameling actoren en hun relaties, waarbinnen handelen en interacties plaatsvinden (systeem). Actoren zijn (verzamelingen van) individuen. De verzameling netwerken (zoals een toporgaan, werkgroepen en een projectbureau) die een project uitvoerde, fungeerde als projectorganisatie.

Tijdens het evaluatie-onderzoek werd over het Programma van WVC een grote hoeveelheid gegevens verzameld. Na afloop van het onderzoek werd een deel daarvan diepgaand bestudeerd, ten behoeve van de onderhavige studie.

Het bestudeerde gedeelte van de gegevens betreft een van de twaalf projecten uit het Programma van WVC: het project Intensieve Thuiszorg Zuid-Kennemerland ('project itz'). Doel van dit project was de invoering van een model voor de verlening van intensieve thuiszorg aan terminale en psychogeriatrische patiënten, met als uitgangspunt de noden van de patiënt; de ontwikkeling van zorgprotocollen; convergentie van ontwikkelingen en projecten in de regio. Intensieve thuiszorg (zorg in aanvulling op de reguliere zorgverlening) moest worden verleend in samenwerking tussen kruiswerk, gezinszorg, huisartsen, amw en riagg.

De volgende paragrafen bevatten een samenvatting van de studie. Aan de orde komen het doel en de vraagstelling (par. 2), het conceptueel raamwerk (par. 3), de gevolgde onderzoeksbenadering (par. 4) en de beantwoording van de studie-vragen (par. 5). Par. 6 bevat een aantal slotopmerkingen.

2 Doel en vraagstelling

Object van studie was de ontwikkeling van (en de ontwikkelingen binnen) netwerken van actoren in de thuiszorg. Het centrale doel van de studie was verwerving van verdere kennis over dit object. Daartoe werd een theorie ontwikkeld, met behulp van inzichten uit de literatuur en empirische gegevens. Verder diende de studie

praktische handvaten te bieden voor de sturing (doelgerichte beïnvloeding) van ontwikkelingen aangaande netwerken in de thuiszorg. Voor de studie werden vijf vragen geformuleerd:

- 1 Door wie, hoe en in welke richting is aan ontwikkeling(en) van/binnen netwerken van instellingen en beroepsbeoefenaren in de thuiszorg sturing gegeven?
- 2 Welke omstandigheden (situatie) hebben aanleiding gegeven tot deze sturing?
- 3 Welke omstandigheden (situatie) hebben al dan niet gelegenheid geboden tot sturing?
- 4 Tot welke ontwikkelingen van/binnen de netwerken heeft de sturing geleid?
- 5 Door wie, hoe en onder welke omstandigheden (in welke context) is het mogelijk zodanig sturing te verrichten, dat zich netwerken ontwikkelen die door een of meerdere actoren beoogde thuiszorg leveren?

3 Conceptueel raamwerk

De studie is uitgevoerd binnen het functionalistische paradigma (Burrell en Morgan, 1982). Bij de beantwoording van de vragen is een conceptueel raamwerk gebruikt, dat is opgebouwd met behulp van inzichten uit de 'social system theory' en het interactionisme. Het primaat lag bij het interactionisme. De hoofdconcepten in het raamwerk zijn:

- cultuur (routines, die bijvoorbeeld handelingspatronen betreffen waaraan de actoren gewend zijn of die zij wenselijk vinden, alsmede (on)gewenste regels en relaties; betekenissen als aanleiding tot sturing);
- structuur (posities, taken, bevoegdheden, functies, organen, configuraties; symbiotische en competitieve afhankelijkheidsrelaties; handelingen en interacties, zoals samenwerking; 'negotiated order'; vervlechting en ontvlechting);
- macht (gezag; asymmetrische afhankelijkheidsrelaties; machtsmiddelen);
- sturing (interacties volgens een patroon van these, antithese en synthese; stuurders; bestuurders en bestuurden; juridische, economische en communicatieve vormen van sturing);
- handelingsregels (voorschriften, bedoeld om handelingen te geleiden; extrinsieke en intrinsieke motivatie tot het gebruik van regels).

Een van de fundamentele uitgangspunten in het conceptueel raamwerk is dat ontwikkelingen van/binnen netwerken het product zijn van handelingen door actoren. Handelingen (inclusief interacties) zijn de motor in deze ontwikkelingen. Bij handelingen worden regels gebruikt.

Aan de studie ligt een actorperspectief ten grondslag, dat ervan uitgaat dat actoren situaties percipiëren en daaraan -vanuit hun routines- betekenis geven. Op basis van betekenissen handelen zij. Routines zijn uiteindelijk het uitgangspunt voor het handelen. Zij nemen in het conceptueel raamwerk een centrale plaats in.

Actoren handelen doelgericht en kunnen in het licht daarvan een situatie als wenselijk of onwenselijk beoordelen. In deze betekenis van de situatie ligt de aanleiding tot sturing. De beoordeling door actoren kan behelzen dat de situatie moet worden veranderd of juist onveranderd moet blijven. Voorstanders van verandering bijvoorbeeld zullen pogingen tot sturing ondernemen om veranderingen te bewerkstelligen.

Om te kunnen doen wat zij wenselijk of noodzakelijk vinden (zoals het handhaven of veranderen van de situatie) hebben actoren middelen nodig. De actor die deze middelen bezit of daar toegang toe heeft, heeft macht over degene die aan de

middelen behoefte heeft. In de relatie tussen beide is de eerste dominant en de tweede ondergeschikt. Macht kan worden gebruikt om sturingspogingen te doen.

Macht is in deze studie gezag. Dit impliceert dat medewerking van de ondergeschikte nodig is opdat de dominante actor zijn zin krijgt. De dominante actor en de ondergeschikte hebben beiden macht, waardoor eenieder eisen kan stellen. Dit leidt er veelal toe dat de dominante actor en de ondergeschikte actor onderling moeten zien te komen tot een resultaat dat voor beiden niet optimaal, maar aanvaardbaar is ('negotiated order'). Ontstaat een 'negotiated order', dan houdt deze veranderingen in de situatie in, naar de wensen van de dominante actor toe. Er vindt een 'pull' plaats, bijvoorbeeld op zich ontwikkelende configuraties, in de richting van de routines van de dominante actor.

Sturing gebeurt door actoren tijdens interacties. Ontwikkelingen zijn niet het resultaat van sturingspogingen door één actor, maar door meerdere actoren. Sturing vindt plaats binnen een bestaande situatie (relaties en handelingen daarbinnen) die grenzen stelt aan het handelen, maar daartoe tevens mogelijkheden biedt.

Regels zijn bij uitstek het object van sturing. Zij zijn bedoeld om het handelen te geleiden. Als resultaat van sturingspogingen kunnen nieuwe handelingsregels worden ontwikkeld, van toepassing worden verklaard en weer verdwijnen.

Regels moeten worden gebruikt, opdat zij handelingen kunnen geleiden. Actoren moeten gemotiveerd zijn om de regels bij het handelen toe te passen. Er kan sprake zijn van extrinsieke motivatie (machtsverklaring) of intrinsieke motivatie (routineverklaring). In beide gevallen spelen routines een rol. Voor de verklaring van handelingen volgens regels en andere verschijnselen zijn routines uiteindelijk van doorslaggevende betekenis.

Tijdens het gebruik van regels ontstaan en veranderen relaties, netwerken en configuraties et cetera. Ontstaan relaties, dan is sprake van vervlechting. Vallen relaties uiteen, dan wordt gesproken van ontvlechting.

Structuren en machtsrelaties kunnen veranderen, maar wanneer deze veranderingen niet stroken met de routines (in het bijzonder die van dominante actoren), is de kans groot dat zij niet beklijven. Zij veren dan terug naar de routines. Cultuur is tamelijk stabiel. Daarmee is ook de veranderlijkheid van structuur en macht beperkt, evenals de veranderlijkheid van systemen. Voor zorgvernieuwing werpen routines derhalve barrières op.

Veranderingen in structuur of macht (situatie) worden beoordeeld vanuit routines. Beoordeling kan weer aanleiding geven tot sturingspogingen, et cetera. Het samenspel van de verschijnselen die met de begrippen structuur, cultuur, macht, sturing, betekenis, handelen en regels worden aangeduid, zorgt voor dynamiek en veranderingen van en binnen netwerken. Routines nemen in dit samenspel een essentiële plaats in. Routines doordrenken alle verschijnselen waar het hier om gaat.

4 Onderzoeksbenadering

Het evaluatie-onderzoek naar het Programma van WVC en de daarop gebaseerde, onderhavige studie, vormen een 'case study'. Deze is uitgevoerd volgens de interactionistische, explorerende benadering. Het gaat om de 'case study' strategie, welke door Yin (1989) 'explanation building' wordt genoemd. Kern van de explorerende benadering is dat niet wordt begonnen met scherp geformuleerde hypothesen, maar met vage veronderstellingen. Begripsomschrijvingen zijn globaal ('sensitizing concepts') en worden met behulp van empirische gegevens aangescherpt. De onderzoeker tracht

gedurende zijn onderzoek of studie verschijnselen allengs meer en meer te begrijpen. In het bijzonder gaat het erom, dat de onderzoeker achterhaalt welke motieven aan handelingen van actoren ten grondslag liggen ('verstehen').

Bij de explorerende benadering wordt de empirische cyclus herhaalde malen doorlopen. Veronderstellingen worden al doende aangepast, net zolang tot een redelijke 'fit' is verkregen tussen theorie en empirie. Het weergegeven conceptueel raamwerk is langs deze weg tot stand gekomen.

Ten behoeve van de studie is gebruik gemaakt van gegevens uit interviews, registratieformulieren en documenten zoals brieven en vergadernotulen. De gegevens zijn geanalyseerd met behulp van de volgende technieken:

- 'bracketing' (uiteenraffeling van teksten; bepaling van de betekenissen van de tekstonderdelen ofwel data-eenheden; nagaan welke kenmerken van de bestudeerde verschijnselen door de betekenissen worden weergegeven);
- 'time-series analysis' (plaatsing van data-eenheden in een chronologische volgorde, opdat opeenvolgende gebeurtenissen en verschijnselen in de tijd kunnen worden bestudeerd)
- 'replication' met behulp van een aantal onderscheiden cases (vergelijking van empirische bevindingen betreffende een case met theoretische proposities; komen theorie en empirie overeen, dan moet de exercitie bij een andere case worden herhaald; leidt deze exercitie tot dezelfde conclusies, dan is sprake van 'replication' ofwel analytische generalisatie).

5 Beantwoording van de studie-vragen

Met behulp van de inzichten uit de analyses zijn de onderzoeksvragen als volgt beantwoord.

Vraag 1 Door wie, hoe en in welke richting is aan ontwikkeling(en) van/binnen netwerken van instellingen en beroepsbeoefenaren in de thuiszorg sturing gegeven?

De meest kenmerkende richtingen van de bestudeerde ontwikkelingen waren de opbouw en afbraak van relaties en netwerken -vervlechting en ontvlechting. De ontwikkeling van netwerken betrof de bouw en verandering van de projectorganisatie en haar organen (strategische top, staf, werkvloer en lijnmanagement). Netwerken werden opgericht en weer opgeheven.

De ontwikkelingen *binnen* netwerken betroffen de formulering, verandering, invoering en teniet verklaring van handelingsregels. Deze ontwikkelingen verliepen parallel aan de vervlechting en ontvlechting van de projectorganisatie. De regels waren bedoeld voor gebruik in de projectorganisatie en bij de organisatie van de hulpverlening (secundair proces en secundair niveau van het primair proces). Gebruik resulteerde onder meer in de geschetste ontwikkelingen van netwerken.

De diverse ontwikkelingen kunnen niet worden toegeschreven aan de pogingen van één actor om de anderen doelgericht te beïnvloeden. Er vonden sturingsinteracties plaats tussen meerdere betrokkenen. Gebruikte handelingsregels waren het product van deze interacties. De situatie op enig moment was niet het resultaat van de rechtstreekse inwilliging van de wensen van één actor, maar een 'negotiated order'.

Alle betrokken actoren hebben sturingspogingen ondernomen, veelal tijdens vergaderingen. In de praktijk bleken het kruiswerk, de gezinszorg en de zorgverzekeraar de belangrijkste bestuurders te zijn. Vooral zij bepaalden de richting van de

ontwikkelingen. Met name zij waren in staat de organisatie op het niveau van het secundaire proces en het secundaire niveau van het primaire proces conform de eigen wensen vorm te geven.

De sturingsinteracties verliepen volgens een patroon van these (voorstel), antithese (commentaar, bespreking) en synthese (besluit). Binnen de projectorganisatie kregen werkgroepen en anderen opdrachten van de strategische top. Zij waren dan bestuurden ofwel ontvangers van stuursignalen. Een opdracht kon bijvoorbeeld de ontwikkeling van een protocol zijn, met daarin handelingsregels voor de organisatie van de zorgverlening. Het ontwikkelde protocol werd voorgelegd aan de strategische top, die na bespreking besloot over invoering van het protocol.

Meer in het algemeen was de strategische top het orgaan dat bepaalde of ontwikkelde handelingsregels geldig dan wel ongeldig werden. Ingevoerde regels werden gewoonlijk gebruikt.

Vraag 2 Welke omstandigheden (situatie) hebben aanleiding gegeven tot deze sturing?

De aanleiding tot het project lag in de ontevredenheid van de participanten over de hulpverlening aan bepaalde categorieën zorgvragers, in casu thuiswonende terminale en psychogeriatrische patiënten. Tussen hulpverlenende instanties ontbraken relaties die nodig werden geacht voor goede hulpverlening aan deze doelgroepen.

Dát de waargenomen situatie moest worden veranderd, stond voor allen vast. Welke de nieuwe situatie moest worden, daarover was men het niet altijd eens. Routines verschilden. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de hulpverlening aan psychogeriatrische patiënten. Verzekeraar en zorgaanbiedende instellingen waren het lange tijd oneens over de wijze waarop de hulp aan deze doelgroep moest worden georganiseerd en over de financiële randvoorwaarden voor zorgverlening. Over en weer werden voorstellen gedaan, beoordeeld en bekritiseerd. Het ene voorstel werd aanleiding tot het andere, pogingen tot tegensturing volgden op sturingspogingen. Pas toen voor de betrokkenen een aanvaardbare situatie in het verschiep lag, werd besloten tot hulpverlening aan de genoemde doelgroep.

Vraag 3 Welke omstandigheden (situatie) hebben al dan niet gelegenheid geboden tot sturing?

Voor sturing is macht nodig. Macht is gebaseerd op middelen. Louter het bezit van middelen is echter niet voldoende voor sturing. Niet een middel zelf verschaft macht, maar de betekenis die dit middel heeft voor actoren. Een middel moet bijvoorbeeld belangrijk worden geacht. Verder moeten machtsmiddelen worden gebruikt.

De eerdere uitspraak dat het kruiswerk, de gezinszorg en de zorgverzekeraar de belangrijkste bestuurders waren, is op het volgende gebaseerd. Dankzij de erkenning door het Ministerie van WVC beschikten kruiswerk en gezinszorg over een eigen taakdomein en waren zij verzekerd van een regulier budget. Het Ministerie had van hen monopolisten gemaakt, het had hen macht verschaft. Verder hadden kruiswerk en gezinszorg de beschikking over de menskracht die voor de realisering van het projectdoel nodig was. Zonder hun inbreng zou intensieve thuiszorg niet kunnen worden geleverd. Alternatieve aanbieders in de regio waren niet aanwezig, de verzekeraar was van kruiswerk en gezinszorg afhankelijk voor goede zorgverlening aan zijn verzekerden.

Op zijn beurt had de verzekeraar toegang tot de geldelijke middelen voor zorgverlening, waarvan kruiswerk en gezinszorg afhankelijk waren. Zonder deze middelen konden zij geen zorg verlenen.

Met behulp van de machtsmiddelen waarover zij beschikten konden de drie genoemde partijen onderling proberen de situatie in de hulpverlening conform hun wensen vorm te geven. Het lukte hen een situatie te creëren, die voor hen aanvaardbaar was. Andere betrokkenen, zoals het amw, slaagden daar niet in. Zij hadden geen middelen waaraan kruiswerk, gezinszorg en de verzekeraar behoefte hadden. Zij hadden geen macht.

De macht van kruiswerk, gezinszorg en verzekeraar was gebaseerd op het bezit van middelen die mogelijkheden boden tot economische en juridische sturing. Het Ministerie van WVC bezat eveneens middelen die konden dienen voor dergelijke sturing. Zo kon WVC subsidie verschaffen voor projectondersteuning. Aan verstrekking van deze subsidie had het Ministerie een aantal eisen verbonden, waaraan de projectdeelnemers zich niet wensten te conformeren. WVC gebruikte zijn machtsmiddelen echter niet om de deelnemers ertoe te bewegen volledig te doen wat het Ministerie wilde.

De gecombineerde mogelijkheid van juridische en economische sturing is in het geval van het project itz belangrijk gebleken. Degenen die beide vormen konden toepassen en dat ook daadwerkelijk deden (de verzekeraar, kruiswerk en gezinszorg), konden ontwikkelingen naar hun hand zetten. Communicatie was op zichzelf een onvoldoende krachtig middel om beoogde veranderingen teweeg te kunnen brengen. Communicatieve sturing kon alleen in combinatie met de twee andere sturingsvormen vruchten afwerpen.

Vraag 4 Tot welke ontwikkelingen van/binnen de netwerken heeft de sturing geleid?

De sturingsinteracties resulteerden in vervlechting en ontvlechting van relaties (structuur en macht). De projectorganisatie groeide allengs uit tot een netwerk van netwerken en kromp vervolgens weer ineen. Structuur en machtsrelaties kregen andere kenmerken, regels veranderden. De configuratie die bij aanvang van het project bestond (de projectorganisatie als een 'eenvoudige structuur') ontwikkelde zich tot een adhocratie, die vervolgens desintegreerde.

De beschrijving van veranderingen in structuur en macht moet in relatie worden gebracht met routines. Juist dan wordt de beschrijving interessant. Gebleken is namelijk dat machtige actoren de vorm van de zich ontwikkelende configuraties naar zich toe trokken. Hun handelingen betekenden een 'pull' op de configuratie naar een vorm die overeenkwam met hun routines. Dit gold het duidelijkst voor de zorgverzekeraar, kruiswerk en gezinszorg. Op het niveau van het secundair proces veranderden de routines van met name kruiswerk en gezinszorg gedurende het project niet. De adhocratie die ontstond, betekende een afwijking van hun routines. Deze afwijking werd tegen het einde van het project door de genoemde instellingen 'gecorrigeerd', de configuratie veerde naar hun routines terug.

Vraag 5 Door wie, hoe en onder welke omstandigheden (in welke context) is het mogelijk zodanig sturing te verrichten, dat zich netwerken ontwikkelen die door een of meerdere actoren beoogde thuiszorg leveren?

Op grond van de bevindingen die hierboven op hoofdlijnen zijn weergegeven, is de vijfde vraag beantwoord. Wij hebben een aantal aanbevelingen geformuleerd, met als leidraad het geconstateerde, fundamentele belang van routines bij veranderingen. Een van de vereisten bij zorgvernieuwing is het volgende. Bestuurders moeten serieus

rekening houden met de routines van dominante en ondergeschikte actoren, wanneer zij haalbare voorstellen tot veranderingen willen formuleren. Kennis van routines en betekenissen die actoren vanuit hun routines aan situaties geven, is daarvoor een absolute noodzaak.

6 Slotopmerkingen

De uitgevoerde studie kende een aantal sterke en minder sterke punten. Aan de creditzijde staan de gecombineerde toepassing van inzichten uit het interactionisme en de systeembenaderingen, alsmede de gevolgde explorerende onderzoeksbenadering.

Aan de debetzijde staat het volgende. De beschikbare personele capaciteit stond niet toe dat wij gedurende het onderzoek zelf observaties verrichtten, hoewel deze waardevol zijn voor de waarneming van interacties. Wij konden -naast interview-gegevens- enkel gebruik maken van data uit observaties door derden. Wellicht hadden eigenhandig verrichte observaties kunnen leiden tot meer gedetailleerde beschrijvingen van onderzochte verschijnselen.

De bevindingen waarover verslag is gedaan, hebben betrekking op één project. De verworven inzichten bieden interessante aanknopingspunten voor vervolgonderzoek naar andere zorgvernieuwingsprojecten. Daarbij kan de ontwikkelde theorie -een prototype dat tijdens de analyse van gegevens over het project itz is opgebouwd en een eerste maal is beproefd- worden gebruikt. De aandacht zal dan met name moeten uitgaan naar de rol van routines bij zorgvernieuwing.

Health care innovation: a matter of routine.

Summary

1 Introduction

This study concerns the 'Project Intensive Home Care Zuid-Kennemerland'. Together with eleven other local or regional health care innovation projects, the project was adopted by the 'National Home Care Program' (1990-1992). This policy program was initiated by the Dutch Ministry of Health. The program was evaluated by the Research Group Health Care Innovation, Department of Health Organisation, Policy and Economics of the Universiteit Maastricht. Main purpose of the projects was to improve the organization of care provision to patients in their home settings.

The projects were executed by networks of care providing organizations, professionals, and others. In the study, networks and collections of networks were considered systems. In the case of the 'Project Intensive Home Care Zuid-Kennemerland', the networks consisted of general practitioners and representatives of - the district nursing institution, the insurance company, home help and welfare work agencies.

2 Characteristics of the study

Purpose of the study was to analyze developments concerning the networks, such as the relations coming about. In particular, we wanted to understand how and under which conditions these developments occurred, and to establish how in practice such developments can be steered. For this, we developed a theory. 'Steering' (making other people do what one wants them to do) was among the main concepts of the theoretical framework we used. The other basic concepts were 'culture', 'routines', 'structure', 'power', 'meaning', and 'rules' guiding 'actions' and 'interactions'. Routines among others concern the way individuals are used to act or want to act. Routines do not change easily. Power is based on the possession of means.

The study is located in the functionalist paradigm. We built the theoretical framework using insights from (symbolic) interactionism and social system theory. Emphasis was on interactionism. One of the main propositions was that the developments we analyzed were the result of rule-guided actions and interactions between interdependent actors, who entered into relations with each other. It was assumed that actions and interactions, in turn, were based on routines and the meanings the actors gave to the situations they faced. Interactions were considered 'steering interactions', during which actors tried to establish or maintain a situation that corresponded to their routines. For steering purposes, power was needed.

The design underlying the study was explorative, the study was executed according to the principles of the case study approach by Yin. Data sources were interviews, documents and information collected with the aid of registration forms. One of the techniques used to analyze the data was 'time-series analysis'.

3 Results of the study

Characteristic of the developments in the project being studied was that disintegration followed integration. During rule-guided actions and interactions by the participants who tried to steer developments, relations and networks were first established, and then severed. The situation at the end of the project, described in terms of structures and power relations, resembled the situation prior to the start of the project. Also, the characteristics of both situations corresponded to the habits, preferences et cetera of powerful actors, in particular of the district nursing institution - and the home help agencies. During the project their routines virtually remained unchanged. Clearly, if routines of powerful actors do not change, innovations ultimately will not last.

It was obvious that, for steering, both juridical and economic means such as ample financial resources were required. The mere possession of both types of means, however, was not a sufficient requirement for success. For example, only powerful actors who actually used their means for steering purposes were able to persuade others to act in accordance with their wishes, and could pull developing relations and networks towards a shape that was in line with their routines.

Routines are an important phenomenon in the field of home care innovation. Actors who try to steer developments in home care delivery must take the routines of powerful actors into account, if they want to pursue feasible changes. Knowledge of these routines is indispensable.

Begrippenlijst

Aanvullende, intensieve thuiszorg

Thuiszorg die het beschikbare reguliere aanbod van de eerstelijns te boven gaat.

Actoren

Individueen en verzamelingen van individuen, zoals organisaties en beroepsgroepen.

Adhocratie

Configuratie, bedoeld om innovaties tot stand te brengen. Binnen een adhocratie worden professionals vanuit verschillende disciplines bijeen gebracht in gespecialiseerde 'creative teams' of projectgroepen die voor de beoogde innovaties zorg moeten dragen. Veelal gaat het om tijdelijke teams die een afgebakende opdracht moeten uitvoeren ('task forces'). Afstemming tussen de betrokkenen wordt vooral door overleg gerealiseerd. De macht is niet geconcentreerd bij de strategische top, maar is verspreid over de organisatie. In het bijzonder is macht gedelegeerd naar de teams. Afhankelijk van het type configuratie wordt de werkvloer wel ('operating adhocracy') of niet ('administrative adhocracy') tot de adhocratie gerekend. In de 'administrative adhocracy' wordt de werkvloer bijvoorbeeld uitbesteed aan andere organisaties.

Afhankelijkheid

Van afhankelijkheid is sprake wanneer een actor steun- of hulpbehoevend is van anderen. Afhankelijkheid kan symbiotisch, competitief en asymmetrisch zijn.

Afstemming (coördinatie)

Verdeelde taken op elkaar betrekken.

Analytische generaliseerbaarheid

'Case studies, like experiments, are generalizable to theoretical propositions and not to populations or universes. In this sense, the case study, like the experiment, does not represent a "sample", and the investigator's goal is to expand and generalize theories (analytic generalization) and not to enumerate frequencies (statistical generalization)'.

Antithese

Zie these, antithese, synthese.

Asymmetrische afhankelijkheid

Vorm waarbij tussen afhankelijke actoren machtsverschil bestaat, als resultaat van de behoefte aan middelen. De ene actor is dominant, de andere is ondergeschikt. De mate van asymmetrische afhankelijkheid wordt bepaald door het belang van de middelen (centraliteit ofwel 'essentiality') voor de actor die de middelen wil hebben, alsmede door de aan- of afwezigheid van alternatieve middelen waarop deze actor een beroep kan doen (substutueerbaarheid ofwel 'substitutability').

Behoeft aan middelen

Het nodig hebben van middelen om te kunnen handelen zoals nodig of wenselijk wordt gevonden.

Belang

Datgene wat iemand ter harte gaat.

Bestuurder en bestuurd

Een bestuurder (verzender) is degene die een stuurder verzendt ofwel een poging tot sturing doet. Een bestuurd (ontvanger) is degene voor wie de stuurder is bestemd, op wie de poging is gericht. Een bestuurd kan op zijn beurt naar de bestuurder een stuurder verzenden. De bestuurd wordt dan de bestuurder en omgekeerd. Wij noemen de verzender een bestuurder en de beoogde ontvanger de bestuurd, ongeacht of een stuurder wel of niet is ontvangen en of een sturingspoging wel of niet is geslaagd.

Betekenis

Mentaal beeld (beschrijvende kant van 'betekenis'). Actoren kunnen het mentaal beeld beoordelen (beoordelende kant van 'betekenis'). Het beeld op zichzelf krijgt in dat geval ook betekenis, bijvoorbeeld goed of slecht, gewenst of ongewenst, gunstig of ongunstig.

Bevoegdheid

Het recht bepaalde handelingen te verrichten.

Bracketing

Techniek die wordt toegepast bij de analyse van uitspraken in teksten en verhalen (zoals persoonlijke getuigenissen van actoren), die inzicht geven in verschijnselen. Teksten of verhalen worden uiteengehaald, van de onderdelen (uitspraken) wordt de betekenis bepaald, bij voorkeur de betekenis voor de actor in kwestie. Vervolgens wordt nagegaan welke kenmerken van het bestudeerde verschijnsel de betekenissen weergeven. Samenvoeging van 'brackets' tot een verzameling en schikking van de 'brackets' daarbinnen ('construction') levert tenslotte een beeld op van het verschijnsel. Dit beeld wordt door de onderzoeker beschreven.

Case

Een object van onderzoek zoals een proces of gebeurtenis. Voorbeelden van cases zijn beleidsprogramma's, zorgvernieuwingprojecten en de invoering van handelingsregels.

Case study

'An empirical inquiry that: investigates a contemporary phenomenon within its real-life context; when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident; and in which multiple sources of evidence are used'.

Centraliteit

Zie asymmetrische afhankelijkheid.

Communicatie

Het overbrengen via een medium van een boodschap door zenders aan ontvangers.

Coalitievorming

Een variant van samenwerking. De actoren slaan de handen ineen om zich samen sterk te maken tegen een derde partij.

Collectiviteit

De geneigdheid van actoren samen met anderen te handelen. Deze geneigdheid kan tot de routines behoren, maar is bij de bestudeerde actoren (veelal managers) ondergeschikt aan 'individualiteit'. Collectiviteit treedt op de voorgrond, indien individualiteit daarmee is gebaat.

Competitie (concurrentie)

Bij deze interactievorm trachten actoren, met het oog op de eigen doeleinden, elkaar bij het verkrijgen van middelen de loef af te steken. Competitie om middelen is competitie om handelingsruimte.

Competitieve afhankelijkheid

Vorm waarbij doelbereiking door de ene actor nadelig is voor doelbereiking door de andere actor, of waarbij de handelwijze van de ene actor nadelig is voor de mogelijkheid van een andere actor te handelen zoals deze wil.

Complexe zorgvragen

Patiënten met complexe (meervoudige) zorgvragen zijn personen die zorg nodig hebben die vanuit meerdere disciplines gezamenlijk of gelijktijdig wordt verleend.

Concurrentie

Zie competitie.

Configuratie

Verzameling organen.

'Construction'

Samenvoeging van 'brackets' tot een verzameling en schikking van de 'brackets' daarbinnen.

Coördinatie

Afstemming.

Cultuur

Een collectief cognitief systeem dat richting geeft aan het handelen. In deze studie is cultuur synoniem aan routines.

Definitie (betekenis) van de situatie

Verzameling betekenissen, door de actor toegekend aan elementen van de situatie.

Divisiestructuur

Een configuratie met deze structuur bestaat uit een aantal quasi-autonome eenheden of organisaties, die aan elkaar zijn gekoppeld door een centrale besturingsstructuur. Aan standaardisatie van het product wordt veel aandacht besteed. Binnen elke divisie is de macht geconcentreerd bij het lijnmanagement.

Doel

Datgene wat wordt nagestreefd. Een doel is in deze studie niet datgene wat ter 'definitieve afsluiting' van een reeks handelingen wordt nagestreefd (geen statisch 'einddoel'). Verder is 'doel' hier geplaatst in het kader van het handelen zelf. Het begrip 'doel' betreft allereerst de door de actor als wenselijk of noodzakelijk beschouwde regels, handelingspatronen en afhankelijkheidsrelaties met andere actoren. Deze patronen en relaties zijn veranderlijk, hetgeen aan 'doel' een dynamische dimensie geeft. Doelen kunnen veranderen. Actoren hebben voor hun handelingen middelen nodig. De verwerving van middelen is in deze studie eveneens onderdeel van 'doel'. Dat een actor met zijn handelingen 'iets' wil bereiken, sluiten wij niet uit. Dat 'iets' betreft hier vooral handhaving of verandering van situaties en de verwerving of het bezit van middelen.

Dwang

Vorm van macht waarbij de ene actor aan de ander de eigen wil oplegt zonder de medewerking van de ander.

Eenvoudige structuur

Bij een configuratie met deze structuur is het onderscheid in functies behorend bij de strategische top, het lijnmanagement, de ondersteunende staf, technestructuur en werkvloer vaag. De structuur is niet geëlaboreerd, er is nauwelijks sprake van specialisatie. De strategische top is het centrale orgaan, waarbinnen de macht is geconcentreerd. Vanuit de strategische top vindt toezicht plaats op de gebeurtenissen binnen de organisatie.

Enkelvoudige zorgvragen

Patiënten met 'enkelvoudige' zorgvragen zijn personen die relatief eenvoudige zorg, hulp en medische behandeling nodig hebben en die meestal vanuit één discipline worden geholpen.

Explanation building

Case study benadering die overeenkomt met de explorerende onderzoeksbenadering van de interactionisten. In beide benaderingen wordt gestart met globale concepties, die door confrontatie van ideeën van de onderzoeker met de verzamelde gegevens worden aangescherpt. Bij 'explanation building' is de uiteindelijke verklaring van een verschijnsel het resultaat van een reeks iteraties. 'In this sense, the final explanation may not have been fully stipulated at the beginning of a study (...). Rather, the case study evidence is examined, theoretical propositions are revised, and the evidence is examined once again from a new perspective, in this iterative mode'.

Explorerende onderzoeksbenadering

In onderzoek volgens deze, interactionistische, benadering wordt niet begonnen met scherp geformuleerde hypothesen, maar met vage veronderstellingen en vage begrippen waarmee verschijnselen worden aangeduid ('sensitizing concepts'). De werkwijze bij het onderzoek en andere zaken worden niet van tevoren vastgelegd en de empirische cyclus wordt herhaalde malen doorlopen. Veronderstellingen worden al doende aangepast, net zolang tot een redelijke 'fit' is verkregen tussen theorie en empirie. De onderzoeker probeert in de loop van het onderzoek verschijnselen meer en meer

te begrijpen. Tijdens zijn tocht door de empirie tracht de onderzoeker de concepten weliswaar aan te scherpen (en meer inzicht te krijgen in de relaties tussen de verschijnselen die met de concepten worden aangeduid), maar deze blijven een 'sensitizing karakter' behouden. Toetsing van een vooraf ontwikkeld theoretisch verklaringsmodel met hypothesen over de onderhavige verschijnselen, heeft geen plaats binnen deze benadering.

Extrinsieke motivering tot handelen

Een actor kan extrinsiek gemotiveerd zijn te handelen volgens een regel. Dit gebeurt via beloning (toekenning van middelen) en straf (ontzegging of afnemng van middelen). Deze vorm van motivering heeft te maken met de uitoefening van macht.

Functie

Verzameling taken.

Functionaris

Actor die een verzameling taken dient te vervullen.

Gebeurtenis

Het moment waarop een verschijnsel of een verandering daarin zich voordoet.

Gezag

Vorm van macht, waarbij de ene actor aan de ander de eigen wil oplegt met de medewerking van de ander. Gezag is macht die als redelijk en juist wordt aanvaard: legitieme macht. Bij gezag is in de asymmetrische afhankelijkheidsrelatie sprake van wederkerigheid.

Handelen

Gedrag op basis van een motief. Aan het handelen kunnen meerdere motieven ten grondslag liggen. Handelingen (waartoe interacties behoren) kunnen patroonsgewijs verlopen of incidenten zijn.

Handelingsregels

Verzamelingen van talige tekens die voorschrijven welke handelingen zijn vereist, verboden of toegestaan. Zij zijn bedoeld om bij het handelen te worden gebruikt en worden geformuleerd en in gebruik genomen om de handelingen en interacties van actoren op een bepaalde manier te laten verlopen. Worden zij bij handelingen gebruikt, dan geleiden regels het handelen. 'Handelen volgens regels' is in deze studie gelijk aan 'gebruik van regels'. Niet een regel op zich, maar de betekenis ervan is voor de actor de basis voor het handelen. 'Handelen volgens regels' is in deze studie synoniem aan 'handelen volgens de betekenis van regels'. Een actor kan handelen volgens bepaalde regels, maar kan dit ook nalaten. Een actor kan intrinsiek of extrinsiek gemotiveerd zijn te handelen conform een regel.

Handelingsruimte

De gelegenheid (letterlijk of overdrachtelijk) op een beoogde manier te handelen.

Individualiteit

De geneigdheid van actoren om vanuit de eigen positie van hun organisatie de omgeving tegemoet te treden en het belang van de eigen organisatie te laten prevaleren boven andermans' belangen. De actoren zijn geneigd hun eigen gang te gaan en zich niets gelegen te laten liggen aan de belangen van anderen (laat staan van een netwerk). Deze geneigdheid is het kernonderdeel van de routines van de bestudeerde actoren.

Informatie

Signalen.

Intensieve thuiszorg (itz)

Zie aanvullende thuiszorg.

Interactiebenadering

Perspectief op sturing, zichtbaar in modellen waarin wordt verondersteld dat door meer dan één actor of door alle actoren wordt gestuurd.

Interacties

'Samenhandeling'. Deelverzameling van handelingen. Interacties waarbinnen wordt gepoogd te sturen zijn sturingsinteracties. Alle interacties in deze studie zijn sturingsinteracties.

Intern en extern

Intern: binnen het bestudeerde netwerk. Extern: buiten het bestudeerde netwerk én de bestudeerde verzameling van netwerken die het project itz uitvoerden (projectorganisatie).

Interpretatie

Een proces gedurende welke betekenissen worden gebruikt en herzien als instrumenten voor de geleiding en vormgeving van handelen. Betekenisgeving is onderdeel van interpretatie.

Intrinsieke motivering tot handelen

Een actor kan intrinsiek gemotiveerd zijn te handelen conform een regel. De actor is dan overtuigd van het belang te handelen overeenkomstig de regel omdat dit handelen correspondeert met de handelingen die volgens zijn routines wenselijk of noodzakelijk zijn. Een actor zal meer geneigd zijn conform regels te handelen naarmate voorgeschreven handelingen meer met zijn eigen routines overeen stemmen.

Lijnmanagement

De managers onder de strategische top, die de top en de werkvloer met elkaar verbinden en gezag uitoefenen over de werkvloer.

Machine bureaucratie

Een configuratie met de volgende kenmerken: zeer gespecialiseerde, repetitieve taken van de werkvloer, geformaliseerde werkprocedures (nadruk op standaardisatie van werkprocessen) en communicatie, verregaande regulering, een uitgebreide staf, hiërarchische niveaus en gecentraliseerde macht.

Macht

'Jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht'. Macht is het vermogen naar eigen wens te handelen, ook bij weerstand van anderen. Uitoefening van macht is sturing. Degene die over middelen beschikt of toegang tot middelen heeft, heeft macht over degene die daaraan behoefte heeft. Van macht kan in meerdere of mindere mate sprake zijn. Macht kan binnen een relatie worden uitgeoefend en heeft betrekking op handelingsruimte. Bezit van (of toegang tot) middelen maakt het voor de dominante actor, als deze dat wil, mogelijk de ondergeschikte actor de gelegenheid te geven of te ontnemen tot handelen, bijvoorbeeld op een manier die de laatste wenselijk of noodzakelijk vindt. Macht kan worden onderverdeeld in dwang en gezag.

Machtsuitvoering

Zie sturing.

Meervoudige zorgvragen

Zie complexe zorgvragen.

Methodologie

De verzameling regels die bij wetenschappelijk onderzoek binnen een paradigma moeten worden gevolgd. Methodologische regels betreffen het gebruik van concepten, de opzet en uitvoering van een onderzoek, de methoden en technieken die worden gebruikt en de aard van de bewijsvoering.

Middel

Al hetgeen aan doelbereiking kan bijdragen, zoals regels, personeel, geld, cliënten, diensten, handelingen van derden, deskundigheid of respect.

Moderne thuiszorg

Thuiszorg, verleend vanuit meerdere disciplines gezamenlijk of gelijktijdig aan patiënten met meervoudige, complexe zorgvragen, die voorheen meestal een beroep deden op intramurale voorzieningen.

Motief

Beweegredenen voor het handelen.

Negotiated order

Bij asymmetrische afhankelijkheidsrelaties, gebaseerd op gezag, is de sociale orde het resultaat van 'negotiation' tussen de actoren ('the process of give-and-take, of diplomacy, of bargaining'). De sociale orde, opgevat als 'concerted action', wordt door hen voortdurend gevestigd, vernieuwd, herzien en herroepen. In de sociale orde kunnen zich gebeurtenissen voordoen die aanleiding zijn tot nieuwe onderhandelingen. Deze kenmerken maken van de sociale orde een 'negotiated order'.

Netwerk

Verzameling van actoren en hun relaties. Binnen deze relaties vinden handelingen en interacties plaats. Een verzameling van netwerken kan ook een netwerk zijn. Een netwerk is een systeem.

Ondersteunende staf

Verzameling actoren die diensten verlenen (andere dan de diensten van de werkvloer) zoals 'research and development', secretariael en administratief werk.

Ontvlechting

Verdwijnen van onderlinge verbondenheid (relaties) tussen actoren.

Ontwikkeling

Vorming, ontstaan. Ontwikkelingen doen zich voor tijdens processen en kunnen meerdere richtingen uitgaan. Ook kunnen zij van richting veranderen.

Organisatie

Organiseren: verdeling van taken en afstemming (coördinatie) van deze taken. Organisatie: doel-realiserend samenwerkingsverband, zoals een instelling.

Paradigma

Fundamentele voorstelling van het object binnen een wetenschap. Deze voorstelling dient om te bepalen wat bestudeerd behoort te worden, welke vragen er moeten worden gesteld, hoe deze moeten worden gesteld en welke regels moeten worden toegepast om verkregen antwoorden te interpreteren. Het paradigma is de meest omvattende eenheid van consensus binnen een gemeenschap welke dient om de ene wetenschappelijke (sub)gemeenschap van de anderen te onderscheiden. Het paradigma brengt de voorbeelden, theorieën, methoden en technieken onder één gezichtspunt bij elkaar, definieert deze onderdelen en regelt de betrekkingen ertussen.

Participanten

Deelnemende actoren.

Patroonsgewijze handelingen

Herhaalde handelingen.

Pattern-matching

Onderzoeksbenadering waarbij een empirisch waargenomen patroon wordt vergeleken met een of meer voorspelde patronen die vooraf in theoretische proposities zijn vastgelegd.

Percipiëren

Betekenisvol waarnemen.

Positie

Een plaats in de structuur die wordt bekleed door een actor. Een positie verbindt meerdere relaties. Het is een knooppunt. Van degene die een positie bekleed, wordt verwacht dat deze op een bepaalde manier handelt.

Primair proces

Opeenvolging van handelingen en interacties tijdens de uitvoering van de hulpverlening. De organisatie van de uitvoering wordt aangeduid als het secundaire niveau.

Proces

Opeenvolging van handelingen en interacties, gedurende welke bijvoorbeeld een netwerk tot ontwikkeling komt. Kenmerkend voor een proces is dat van een begin- of eindpunt geen sprake is.

Professionele bureaucratie

In deze configuratie bestaat de werkvloer uit hoog opgeleide professionals die de zeggenschap over de eigen werkzaamheden hebben. De macht is derhalve geconcentreerd op de werkvloer. Nadruk op standaardisatie van vaardigheden, die vooral tijdens de opleiding wordt gerealiseerd, en specialisatie.

Project

Een samenhangend geheel van handelingen die binnen een begrensde tijd moeten worden uitgevoerd.

Projectleider

Functionaris die moet zorgen dat bij de uitvoering van het project de inspanningen van participanten op elkaar worden afgestemd en dat voortgang wordt geboekt.

Projectorganisatie

De verzameling netwerken die het project uitvoert.

Protocol (onderzoek)

Handleiding voor dataverzameling gedurende een case study die de volgende zaken dient te bevatten: een overzicht van de gehele studie (zoals achtergrondinformatie, onderzoeksdoelen en -onderwerpen); een beschrijving van de procedures voor veldwerk (zoals informatie over te gebruiken databronnen en te volgen werkwijze om toegang te krijgen tot deze bronnen); de onderzoeksvragen en een aanduiding van de daarvoor te benutten databronnen; een 'outline' voor de rapportage.

Protocol (zorg)

Document, waarin rondom concrete patiëntencategorieën werkafspraken en een taakverdeling tussen hulpverleners zijn vastgelegd. Het onderscheidt zich van een zorgplan dat zich richt op de individuele patiënt.

Rationele-actorperspectief

Perspectief op sturing, zichtbaar in modellen waarin wordt uitgegaan van sturing door één actor.

Regels

Regels zijn in deze studie synoniem aan handelingsregels.

Relatie

En verbondenheid tussen actoren, ontstaan uit interacties die zich in het verleden op min of meer dezelfde wijze hebben herhaald. Relaties zijn het product van patroonsgewijze interacties. Relaties zijn afhankelijkheidsrelaties.

Replication

Met het oog op analytische generaliseerbaarheid moeten empirische resultaten van een case study worden vergeleken met theoretische proposities. Komen theorie en empirie overeen, dan moet de exercitie bij een andere case worden herhaald. Leidt deze exercitie tot dezelfde conclusies, dan is sprake van 'replication'. De bevindingen winnen aan overtuigingskracht.

Rivaliserende verklaringen

Verklaringen voor een en hetzelfde verschijnsel, die elkaar uitsluiten.

Routines

Geven handelingspatronen weer die actoren wenselijk of noodzakelijk vinden of waaraan zij gewend zijn. Routines vormen het beoordelingskader voor (de betekenis van) handelingen en situaties. Actoren handelen, stellen handelingsregels op en creëren tijdens interacties betekenissen vanuit routines die zij hebben verinnerlijkt. Routines zijn het uitgangspunt bij handelingen en kunnen veranderen tijdens handelingen en interacties. Routines worden ook zichtbaar in het handelen en in relaties als het product van handelingen. Routines en cultuur zijn in deze studie synoniem. Routines zijn geen onveranderlijke blauwdrukken die exact aangeven hoe te handelen, te beoordelen et cetera. Routines kennen een bandbreedte. Zie ook cultuur.

Samenwerking

Interactievorm waarvan sprake is indien en voorzover tussen actoren tot een gemeenschappelijk handelingsscenario wordt besloten, volgens welk scenario zij handelen.

Secundair proces

Opeenvolging van handelingen en interacties gedurende welke randvoorwaarden voor hulpverlening worden gecreëerd, zoals bestuurlijke en financiële kaders.

Sensitizing concepts

Vage begrippen die de aandacht richten op aspecten van de veranderende sociale werkelijkheid en hun relaties, zonder dat deze in gedetailleerde definities zijn vastgelegd. 'Sensitizing concepts' kunnen nooit 'definitive concepts' worden, omdat de verschijnselen en hun relaties, alsmede hun betekenis voor de handelende mens, aan verandering onderhevig blijven.

Situatie, omstandigheden, context

Actoren en hun afhankelijkheidsrelaties met anderen binnen of buiten een netwerk en handelingen en interacties binnen die relaties. Tot de situatie behoren ook de kenmerken van actoren, zoals de kennis van routines.

Standaardiseren

Regulariseren.

Strategie

De weg die actoren, op basis van de betekenis die zij aan informatie geven, uitstippelen om doelen te bereiken.

Strategische top

De managers bovenaan de hiërarchie die zijn belast met de algehele verantwoordelijkheid voor de organisatie; zij moeten erop toezien dat de organisatie haar missie vervult.

Structuur

Verzameling afhankelijkheidsrelaties tussen actoren als product van patroonsgewijze interacties.

Strijd

De ene actor probeert te belemmeren dat de ander zijn doelen bereikt.

Sturing (machtsuitoefening) en pogingen tot sturing

Handelingen door actoren om anderen doelgericht zodanig te beïnvloeden, dat zij niet alleen bereid zijn te handelen conform de wensen van de eersten, maar dit ook daadwerkelijk doen. Doen anderen dit, dan hebben de actoren die de eerstgenoemde handelingen uitvoerden, invloed. Wij reserveren het begrip 'sturing' voor die gevallen waarin blijkt dat actor deze invloed hebben. Op alle andere gevallen is het begrip 'poging tot sturing' van toepassing. Sturing is het resultaat van sturingspogingen van meerdere actoren en in geen geval het resultaat van sturingspogingen door één actor. Om deze reden zeggen wij niet dat een actor heeft gestuurd, maar een sturingspoging heeft gedaan. Zie ook these, antithese, synthese.

Sturingsvormen

Gebaseerd op de typen middelen die een actor macht verschaffen, kunnen de volgende vormen van sturing worden onderscheiden:

- juridische sturing: sturing op basis van wetten en andere handelingsregels die de overheid heeft ingevoerd (wet- en regelgeving);
- economische sturing: sturing op basis van geld, cliënten, personeel, faciliteiten, informatie et cetera;
- organisatorische sturing: sturing op basis van handelingsregels die voor een netwerk of verzameling netwerken zijn ingevoerd;
- communicatieve sturing: sturing op basis van uitwisseling van argumenten, overtuigingskracht en door overreding.

Stuurders (stuursignalen)

Alle mogelijke (verzamelingen van) tekens die worden gebruikt om de ander te beïnvloeden. Zij kunnen verbaal of non-verbaal zijn. Te denken valt aan woorden, lichaamsbewegingen en gelaatsuitdrukkingen. Sturing en sturingspogingen impliceren altijd een of andere vorm van verbale of non-verbale communicatie.

Substituëerbaarheid

Zie asymmetrische afhankelijkheid.

Symbiotische afhankelijkheid

Vorm waarbij twee of meer actoren elkaars steun nodig hebben om de eigen doelen te bereiken en doelbereiking door de ene actor niet nadelig is voor doelbereiking door de andere.

Synthese

Zie these, antithese, synthese.

Systeem

Zie netwerk.

Taak

Vastgesteld werk. Datgene wat een actor moet doen.

Technostructuur

Verzameling actoren die het werk van anderen moeten standaardiseren en de organisatie helpen bij de aanpassing aan haar omgeving. Technostructuur en ondersteunende staf zijn beide 'staf'.

Theorie

Stelsel van uitspraken dat dient om beschrijvingen, voorspellingen en verklaringen van de werkelijkheid mogelijk te maken. Theoretische uitspraken die onafhankelijk van de empirie tot stand zijn gekomen, worden in het interactionisme niet aanvaard.

These, antithese, synthese

Sturing is een proces dat verloopt volgens een interactiepatroon van these (stelling), antithese (tegenstelling) en synthese (samengestelde eenheid). De ene actor stelt bijvoorbeeld voor een netwerk op te richten (these), een of meer andere actoren reageren daarop met besprekingen, commentaar, aanvullingen of een tegenvoorstel (antithese), waarna een besluit volgt (synthese, waarbinnen bijvoorbeeld een mengeling van voorstellen en reacties herkenbaar kan zijn), zoals het besluit het netwerk daadwerkelijk op te richten. These en antithese zijn stuurders. De synthese sluit het patroon af, het besluit is de -al dan niet voorlopige- afronding van de sturingsinteracties. De synthese in deze studie zijn uitsluitend besluiten tot oprichting en opheffing van netwerken en besluiten tot invoering of annuleren van handelingsregels. Gedurende processen van vervlechting en ontvlechting kunnen patronen van these, antithese en synthese worden waargenomen.

Thuiszorg

Georganiseerde gezondheidszorg en dienstverlening in de eigen woon- en leefsituatie van de hulpvrager, afgestemd op de individuele behoeften van het cliëntsysteem. Het doel van de thuiszorg is mensen, die door gebrek en/of ziekte afhankelijk zijn van de hulp van anderen thuis te ondersteunen, verzorgen, verplegen en/of behandelen, tot zij of hun directe omgeving daartoe zelf in staat zijn. Tevens wordt beoogd dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven.

Time-series analysis

Bestudering van opeenvolgende gebeurtenissen en verschijnselen in de tijd. Analyseerbare data-eenheden (in deze studie 'brackets', ingedeeld bij concepten) worden daartoe in een chronologische volgorde geplaatst.

Toetsende benadering

In onderzoek volgens de toetsende benadering wordt de empirische cyclus eenmalig doorlopen. Zaken zoals de werkwijze, hypothesen, meetinstrumenten en de populatie liggen vast voordat het onderzoek begint. Vooraf geformuleerde voorspellingen kunnen gedurende het onderzoek niet worden bijgesteld.

Traditionele thuiszorg

Zorg aan patiënten met enkelvoudige zorgvragen, verstrekt door instellingen en beroepsbeoefenaren uit de eerstelijns (eerste echelon, met name huisartsen, kruiswerk, gezinsverzorging en maatschappelijk werk) met ieder hun eigen, min of meer exclusieve taakdomein.

Triangulatie

Techniek in de case study benadering waarbij dezelfde onderwerpen worden bestudeerd met behulp van gegevens die afkomstig zijn uit verschillende databronnen, die zijn verzameld met verschillende instrumenten, of die zijn bestudeerd door verschillende onderzoekers. 'Triangulatie' is in case studies hét middel bij uitstek om de validiteit van bevindingen te verhogen.

Verklaring

Causale uitspraak waarin de relatie wordt gelegd tussen oorzaak en gevolg. In het interactionisme worden verschijnselen als de sociale orde ('concerted action') gezien als resultaat van handelingen en interacties van actoren. Om deze handelingen te begrijpen moet de motivering worden achterhaald ('verstehen', interpreteren), alsmede de betekenis die verschijnselen voor de actoren hebben. Deze betekenissen zijn het uitgangspunt voor handelingen.

Vervlechting

Het onderling verbonden raken van een verzameling actoren.

Wederkerigheid

Wederzijdse afhankelijkheid. Bij gezag is in de asymmetrische afhankelijkheidsrelatie sprake van wederkerigheid. Het is uiteindelijk de ondergeschiede die bepaalt of volgens de wensen van de dominante actor wordt gehandeld. De dominante actor en de ondergeschiede hebben beiden macht, waardoor eenieder eisen kan stellen.

Werkvloer

Verzameling actoren die producten vervaardigen en diensten leveren.

Zorgcircuits

Netwerken van organisaties en hulpverleners die samenwerkingsrelaties aangaan om een samenhangend zorgaanbod te kunnen leveren.

Zorgvernieuwing

Handelingen, gericht op verandering en verbetering van de thuiszorg.

Zorgvernieuwingproject

Een samenhangend geheel van handelingen die binnen een begrensde tijd zijn gericht op het creëren van duidelijk gespecificeerde nieuwe én betere organisatievormen ten behoeve van de thuiszorg.

Zorgvraag

Geuite behoefte aan hulp en diensten.

Zorg

Hulp, diensten. In deze studie zijn zorg, hulp en diensten synoniem.

Literatuur

- Adriaansens, H.P.M. (1983), 'Algemene sociologie'. 's-Gravenhage, VUGA-Uitgeverij B.V.
- Aldrich, H.E., and Pfeffer, J. (1976), 'Environments of organizations'. In: *Annual Review of Sociology*, 2: 79-105.
- Aldrich, H. and Mindlin, S. (1978), 'Uncertainty and dependence: two perspectives on environment'. In: Karpik, L. (ed.), *Organization and environment. Theory, issues and reality*. Sage Studies in International Sociology 12. London, Sage Publications Ltd.
- Andriessen, J.H.T.H. (1989), 'Organisaties en hun relaties. Over het analyseren van interorganisatiele netwerken'. Tilburg, IVA.
- Astley, W. Graham, and Van de Ven, A.H. (1983), 'Central perspectives and debates in organizational theory'. *Administrative Science Quarterly*, 28: 245-273.
- Austin, J.L. (1976), 'How to do things with words'. Oxford, Oxford University Press.
- Becker, H. (1973), 'Outsiders. Studies in the sociology of deviance'. New York etc., The Free Press.
- Benson, J. (1975), 'The interorganizational network as a political economy'. In: *Administrative Science Quarterly*, 20: 229-249.
- Berns, E. (1981), 'Denken in Parijs. Taal en Lacan, Foucault, Althusser, Derrida'. Alphen a/d Rijn/Brussel, Samson Uitgeverij (2e druk).
- Blau, P.M. (1964), 'Exchange and power in social life'. New York, John Wiley & Sons.
- Blumer, H. (1969), 'Symbolic Interactionism, Perspective and Method'. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Blumer, H. (1974), 'Symbolisch interactionisme. Perspectief en methode'. Meppel, Boom.
- Boudon, R. (1981), 'De logica van het sociale'. Alphen a/d Rijn/Brussel, Samson Uitgeverij.
- Boudon, R. (1986), 'Theories of social change. A critical appraisal'. Cambridge, Polity Press.
- Burns, T., Baumgartner, T., and DeVille, P. (1985), 'Studies in cybernetics: 10'. New York etc., Gordon and Breach Science Publishers.
- Burns, T.R., and Flam, H. (1987), 'The shaping of social organizations. Social rule system theory with applications'. London etc., Sage Publications.
- Burrell, G., and Morgan, G. (1982), 'Sociological paradigms and organisational analysis. Elements of the sociology of corporate life'. London etc., Heinemann Educational Books Ltd.
- Chalmers, A.F. (1983), 'Wat heet wetenschap? Over aard en status van de wetenschap en haar methoden'. Meppel, Boom (2e, herziene druk).
- Child, J. (1972), 'Organization structure, environment, and performance - the role of strategic choice'. In: *Sociology*, 6: 1-22.
- Collins, R. (1988), 'Theoretical sociology'. San Diego etc., Harcourt Brace Jovanovich Publishers, Inc.
- Denzin, N.K. (1989), 'Interpretive interactionism'. Newbury Park etc., Sage Publications.
- Dietz, J.L.G. (1996), 'Introductie tot DEMO, van informatietechnologie naar organisatie-technologie'. Alphen a/d Rijn/Zaventem, Samson Bedrijfsinformatie.
- Doorn, J. van, en Lammers, C. (1976), 'Moderne sociologie. Een systematische inleiding'. Utrecht, Het Spectrum (14e druk).
- Eco, U. (1975), 'Looking for a logic of culture' In: Sebeok, T.A. (ed), *The Tell-Tale Sign. A survey of semiotics*. Lisse, The Peter De Ridder Press.
- Elías, N. (1982), 'Het civilisatieproces. Sociogenetische en psychogenetische onderzoeken'. Utrecht/Antwerpen, Het Spectrum.

- Ellemers, J.E. (1983), 'Functionele analyse'. In: Rademaker, L., en Bergman, H. (red.), *Sociologische stromingen*. Utrecht, Het Spectrum/ Intermediair (3e druk).
- Emerson, R. (1962), 'Power-dependence relations'. In: *American Sociological Review*, 27: 31-41.
- Fine, G.A. (1990), 'Symbolic Interactionism in the post-Blumerian age'. In: Ritzer, G. (ed.), *Frontiers of social theory: the new syntheses*. New York etc., Columbia University Press.
- Fine, G.A. (1993), 'The sad demise, mysterious disappearance, and glorious triumph of symbolic interactionism'. *Annual Review of Sociology*, 19: 61-87.
- Gazendam, H.W.M. (1997), 'Het waarom en hoe van een pluriforme bestuurlijke informatiekunde'. *Informatie, maandblad voor de informatievoorziening*, 37, november: 68-72.
- Geyer, R.F., and Van der Zouwen, J. (1978), 'Sociocybernetics vol.1, An actor-oriented social systems approach'. Leiden, Nijhoff.
- Giddens, A. (1979), 'Central problems in social theory: action, structure and contradiction in social analysis'. London, etc., Macmillan.
- Giddens, A. (1984), 'The constitution of society; outline of the theory of structuration'. Oxford, etc., Blackwell.
- Gils, M.R. van (1977), 'De organisatie van organisaties: aspecten van interorganisationale samenwerking'. Groningen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Glaser, B., and Strauss, A. (1967), 'The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research'. Chicago, Aldine Pub. Co.
- Glaser, E.M., Abelson, H.H. and Garrison, K.N. (1983), 'Putting knowledge to use'. San Francisco etc., Jossey-Bass Publishers.
- Godfroij, A. (1981), 'Netwerken van organisaties. Strategieën, spelen, structuren'. 's-Gravenhage, VUGA-Uitgeverij B.V.
- Goffman, E. (1959), 'The presentation of Self in Everyday Life'. Garden City N.Y., Double Day and Company.
- Goris, W. (1986), 'Kunstschildersolieverven. Materiaal, hulpmiddelen en techniek'. Apeldoorn, Koninklijke Talens B.V.
- Groot, J. de, Jongerius-de Gier, G., Tijssen, I., en Mur-Veeman, I. (1989), 'Concept evaluatie-opzet Programma Zorgvernieuwingprojecten Thuiszorg van WVC'. Maastricht, Onderzoeksgroep Zorgvernieuwing, vakgroep Beleidswetenschap, Rijksuniversiteit Limburg.
- Groot, R. de, en Ketelaars, A. (red.) (1993), 'Innovatie in de zorgsector: jaarboek 1994'. Utrecht, Tijdstroom.
- Hall, P. (1987a), 'Interactionism and the study of social organization'. In: *The Sociological Quarterly*, 28 nr. 1: 1-22.
- Hall, R.H. (1987b), 'Organizations, Processes and Outcomes'. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall Inc.
- Hanf, K., en Scharpf, F. (1978), 'Interorganizational policy making. Limits to coordination and central control'. London/Beverly Hills, Sage Publications.
- Harré, R. (1974), 'Some remarks on "Rule" as a scientific concept'. In: Mischel, T. (ed.), *Understanding other persons*. Oxford, Blackwell.
- Hendrix, H., en Raak, A. van (1994), 'Koning klant thuis'. In: *Tijdschrift voor Gezondheid & Politiek*, 12, nr. 5: 14-16.
- Hofstede, G. (1985), 'National cultures and organizational cultures. Symbols, heroes, rituals and values'. In: *The Finnish Journal of Business Economics*, 1: 3-19.
- Hofstede, G. (1991), 'Cultures and organizations: software of the mind'. London etc., McGraw-Hill.
- Homans, G. (1961), 'Social behavior, its elementary forms'. New York, The Free Press.
- Hoof, J.J.B.M. van (1983), 'Symbolisch interactionisme'. In: Rademaker, L., en Bergman, H. (red.), *Sociologische stromingen*. Utrecht, Het Spectrum/Intermediair (3e druk).

- Huse, E.F. and Cummings, T.G. (1985), 'Organization development and Change'. St. Paul etc., West Publishing Company.
- Jacobs, D. (1974), 'Dependence and vulnerability: an exchange approach tot the control of organizations'. In: *Administrative Science Quarterly*, 19: 45-59.
- Jongerius-de Gier, G., Tijssen, I., en Mur-Veeman, I. (1990), 'Evaluatie-opzet Programma Zorgvernieuingsprojecten Thuiszorg van WVC'. Maastricht, Onderzoeksgroep Zorgvernieuwing, vakgroep Beleidswetenschap, Rijksuniversiteit Limburg.
- Josselin de Jong, P. de (1978), 'Claude Lévi-Strauss'. In: Rademaker, L. (red.), *Hoofdfiguren uit de sociologie. Deel 3: Modernen-2*. Utrecht/Antwerpen, Het Spectrum.
- Keuning, D. en Eppink, D.J. (1987), 'Management en organisatie. Theorie en toepassing'. Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese B.V. (3e, herziene druk).
- Keuning, D. en Eppink, D. J. (1993), 'Management en organisatie. Theorie en toepassing'. Leiden, etc., Stenfert Kroese B.V. (5e, herziene druk).
- Klijn, E.-H., en Teisman, G.R. (1992), 'Beleidsnetwerken: analyse en management'. Onderzoeksprogramma Beleid en sturing in complexe netwerken, Working paper nr. 2. Rotterdam, Erasmus Universiteit.
- Knoke, D. (1993), 'Networks of elite structure and decision making'. In: *Sociological Methods & Research*, 22, nr. 1: 23-45.
- Können, E. (1980), 'Interorganisatiele samenwerking in het licht van ruiltheorie en coalitietheorie'. In: Greve, W.B. de, en Vrakking, W.J. (red.), *Strategie van samenwerking tussen organisaties in welzijns- en gezondheidswerk*. Lochem, Tijdstroom.
- Kuhn, T.S. (1970), 'The structure of scientific revolutions'. Chicago, University of Chicago Press.
- Kuhn, T.S. (1979), 'De structuur van wetenschappelijke revoluties'. Meppel/Amsterdam, Boom, (3e, herziene druk).
- Lammers, C.J. (1983), 'Organisaties Vergelijkenderwijs. Ontwikkelingen en relevantie van het sociologisch denken over organisaties'. Utrecht/Antwerpen, Het Spectrum.
- Landelijke Vereniging Thuiszorg (z.j.), 'Wegwijzer thuiszorg'. Bunnik, LVT.
- Leeuw, A. de, en Mur-Veeman, I. (1990), 'De Nederlandse gezondheidszorg als systeem: systematiek, samenhang en besturing'. In: Maarse, J.A.M., en Mur-Veeman, I.M. (red.), *Beleid en beheer in de gezondheidszorg*. Assen/Maastricht, Van Gorcum.
- Leeuw, A. (1994), 'Besturen van veranderingsprocessen. Fundamenteel en praktijkgericht management van organisatieveranderingen'. Assen, Van Gorcum.
- Lindenberg, S. (1985), 'An assessment of the new political economy'. In: *Sociological Theory*, 3: 99-113.
- Litwak, E., and Hylton, L.F. (1962), 'Interorganizational analysis: a hypothesis on coordinating agencies'. In: *Administrative Science Quarterly*, 6: 395-420.
- Litwak, E., and Rothman, J. (1970), 'Toward the theory and practice of coordination between formal organizations'. In: Rosengren, W.R., and Lefton, M. (eds.), *Organizations and clients. Essays in the sociology of service*. Columbus, Ohio, Merrill.
- Maines, D. (1977), 'Social organization and social structure in symbolic interactionist thought'. In: *Annual Review of Sociology*, 3: 235-259.
- Man, H. de (1992), 'Organisatiecultuur. Werkboek'. Heerlen, Open Universiteit.
- Margulies, N. and Adams, J. (1982), 'Organizational Development in Health Care Organizations'. Reading Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company.
- Massop, J., Tijssen, I., en van der Made, J. (1991), 'Thuis in het kruiswerk. Organisatie, regelgeving, financiering en beleidsvrijheid'. Maastricht, Onderzoeksgroep Zorgvernieuwing, vakgroep Beleidswetenschap, Rijksuniversiteit Limburg.
- Mastenbroek, W.F.G. (1992), 'Onderhandelen'. Utrecht, Het Spectrum.
- Mead, G.H. (1934), 'Mind, self, and society. From the standpoint of a social behaviorist'. Chicago, University of Chicago Press.

- Selznick, P. (1957), 'Leadership in Administration'. New York, Harper and Row.
- Shimanoff, S. (1980), 'Communication rules. Theory and research'. Beverly Hills, Sage Publications.
- Simon, H.A. (1957), 'Administrative behavior'. New York, Macmillan (2nd edition).
- Strauss, A., Schatzman, L., Ehrlich, D., Bucher, R., and Sabshin, M. (1963), 'The hospital and its negotiated order'. In: Freidson, E. (ed.), *The hospital in modern society*. New York, Free Press.
- Subcommissie Willems (1994), 'Onderzoek besluitvorming volksgezondheid'. 's-Gravenhage, SDU-Uitgeverij.
- Swanborn, P.G. (1987), 'Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek'. Meppel/Amsterdam, Boom (nieuwe editie).
- Tijssen, I., Jongerius-de Gier, G., Raak, A. van, en Mur-Veeman, I. (1991), 'Over starten en volhouden. Evaluatie "Programma Zorgvernieuwingsprojecten Thuiszorg" van WVC. Voortgangsrapportage 1990'. Maastricht, Onderzoeksgroep Zorgvernieuwing, vakgroep Beleidswetenschap, Rijks-universiteit Limburg.
- Van Dale (1989), 'Groot woordenboek der Nederlandse taal'. Utrecht/Antwerpen, Van Dale Lexicografie (11e, herziene druk).
- Van Maanen, J. (1976), 'Breaking in: Socialization to work'. In: Dubin, R. (ed.), *Handbook of work, organization, and society*. Chicago, Rand McNally.
- Verhoeff, E. (1991), 'Veranderingsmanagement in de gezondheidszorg'. 's-Gravenhage, Mirananda.
- Warren, R.L., Rose, S.M., and Bergunder, A.F. (1974), 'The structure of urban reform: community decision organizations in stability and change'. Lexington, Mass., Heath.
- Wassenberg, A. (1992), 'Onderhandelen: een stakeholders-visie'. In: *Negotiation Magazine*, 3: 109-115.
- Weber, M. (1969), 'Basic concepts in sociology'. Westport, Connecticut, Greenwood Press Publishers.
- Weber, M. (1976), 'Soziologische Grundbegriffe'. Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), (3e, herziene druk).
- Weick, K.E. (1969), 'The social psychology of organizing'. Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Wissema, J.G., Messer, H.M., en Wijers, G.J. (1988), 'Angst voor veranderen? een mythe!, of: Hoe u veranderingsbereidheid op de werkvloer vergroot'. Assen, Van Gorcum & Comp. B.V.
- Wijnen, G., Renes, W., en Storm, P. (1991), 'Projectmatig werken'. Utrecht, Het Spectrum B.V.
- Yin, R.K. (1989), 'Case study research. Design and Methods'. Applied Social Research Methods Series Volume 5. Newbury Park etc., Sage Publications Inc. (revised edition).
- Yin, R.K. (1994), 'Case study research. Design and Methods'. Applied Social Research Methods Series Volume 5. Thousand Oaks etc., Sage Publications Inc. (2nd edition).
- Yuchtman, E., and Seashore, S. (1967), 'A system resource approach to organizational effectiveness'. In: *American Sociological Review*, 32, nr. 6: 891-903.
- Ziekenfondsraad (1991), 'Regeling subsidiëring ziekenfondsraad intensieve thuiszorg 1992'. Amstelveen.

Overzicht databronnen

1 Registratieformulieren

Nr. Omschrijving

- R1 Registratieformulieren mei/juni 1990
 R2 Voortgangsregistratie projecten najaar 1990 - 14 oktober 1991
 R3 Voortgangsregistratie projecten najaar 1992

2 Verslagen vraaggesprekken

Nr. Omschrijving

- V1 Verslag vraaggesprek directeur amw 3.10.1990, met als bijlage jaarverslag 1988-1989 en nota 'S.M.W. in beeld' van september 1989
 V2 Verslag vraaggesprek directeuren stedelijke gezinszorg 3.10.1990, met als bijlage jaarverslag 1989
 V3 Verslag vraaggesprek directeur regionale gezinszorg 8.10.1990, met als bijlage jaarverslag 1989
 V4 Verslag vraaggesprek projectleider 9.10.1990
 V5 Verslag vraaggesprek directeur kruiswerk 9.10.1990
 V6 Verslag vraaggesprek projectleider 28.11.1991
 V7 Verslag vraaggesprek projectleider 3.12.1992

3 Documenten

Nr.	Datum	Kenmerk	Inhoudsaanduiding
D1	14.12.1989	90008-pvtz	besluitenlijst vergadering 14.12.1989 van projectgroep itz
D2	21.12.1989	pvtz 55589	brief van WVC: WVC verstrekt nog geen subsidie; verzoekt om herziening projectvoorstel
D3	22.12.1989	pvt-55989	brief over startconferentie Programma van WVC op 2.2.1990: verzoek beschrijving project
D4	22.12.1989	00590-pvt	brief van WVC: uitnodiging voor startconferentie op 2.2.1990
D5	8.1.1990	00390-zk	brief van VOH over voordracht tijdens startconferentie op 2.2.1990
D6	11.1.1990	90004-pvt	brief van projectleider met korte projectbeschrijving
D7	19.1.1990	90006-pvtz	notitie projectleider naar aanleiding van WVC-brief dd. 21.12.1989 over opschorten subsidie: voorstel voor voorlopige ondersteuning en voorstellen met betrekking tot de eisen van WVC
D8	19.1.1990	90009-pvtz	agenda vergadering projectgroep itz 25.1.1990
D9	23.1.1990	90010-pvtz	concept raamwerk voor draaiboek project
D10	25.1.1990	90017-pvtz	besluitenlijst vergadering 25.1.1990 stichting itz i.o.
D11	Jan. 1990	90021-pvtz	overeenkomst convergentiecollege
D12	2.2.1990	-	presentatie project tijdens eerste werkconferentie van Programma van WVC
D13	5.2.1990	90018-pvtz	verslag vergadering dd. 30.1.1990 betrokkenen bij beide projecten in regio
D14	7.2.1990	90019-pvtz	brief projectleider aan redactie nieuwsbrief met artikel over project itz
D15	-	90020-pvtz	concept-statuten stichting itz ten behoeve van vergadering projectgroep itz 19.2.1990
D16	14.2.1990	90022-pvtz	agenda vergadering projectgroep itz 19.2.1990
D17	-	-	overzicht werkzaamheden voor vergadering projectgroep itz 19.2.1990
D18	14.2.1990	eo/cv/14.2.1990	budgetvoorstel ziekenfonds voor project itz

D19	28.2.1990	90031-pvtz	besluitenlijst vergadering 28.2.1990 projectgroep itz
D20	5.3.1990	89509-pvtz	projectbeschrijving project itz
D21	5.3.1990	90028-pvtz	brief van projectgroep itz aan de besturen van participerende instellingen, naar aanleiding van overleg met ziekenfonds
D22	5.3.1990	90031-pvtz	brief van projectgroep itz aan colleges van Burgemeester en Wethouders en anderen over ontwikkelingen rond zorgvernieuwing
D23	8.3.1990	90034-pvtz	brief projectleider met als bijlagen projectbeschrijving en budgetvoorstel ziekenfonds
D24	13.3.1990	90037-pvtz	brief van projectleider aan WVC over afstemming tussen de organisaties van beide projecten in de regio
D25	14.3.1990	90038-pvtz	brief van projectleider aan andere project in regio over aanvraag subsidie voor projectondersteuning bij WVC
D26	-	90040-pvtz	concept-pr-plan project itz ten behoeve van vergadering projectgroep itz 21.3.1990
D27	-	90041-pvtz	draaiboek voor start met aanvullende thuiszorg ten behoeve van vergadering projectgroep itz 21.3.1990
D28	16.3.1990	90042-pvtz	agenda vergadering projectgroep itz 21.3.1990
D29	21.3.1990	90051-pvtz	verslag vergadering 21.3.1990 projectgroep itz
D30	30.3.1990	90054-pvtz	agenda vergadering projectgroep itz 5.4.1990
D31	april 1990	90053-pvtz	concept-brief van regionale ondersteunende organisatie aan WVC: subsidie-aanvraag met begroting voor project
D32	2.4.1990	90057-pvtz	notitie verduidelijking werkwijze bureau itz: voorstellen van werkgroep 'werkwijze'
D33	v5.4.1990	90063-pvtz	verslag vergadering 5.4.1990 projectgroep itz
D34	5.4.1990	C:EO/EUJ	brief van ziekenfonds aan projectgroep itz met kanttekening en bij projectvoorstel in kader van regeling ziekenfondsraad
D35	20.4.1990	90072-pvtz	agenda vergadering projectgroep itz 26.4.1990
D36	25.4.1990	90056-pvtz	brief regionale ondersteunende organisatie aan WVC met begroting project
D37	26.4.1990	90080-pvtz	verslag vergadering stichting itz i.o. dd. 26.4.1990
D38	-	90062-pvtz	aanvullingen op pr-plan ten behoeve van vergadering projectgroep itz 26.4.1990
D39	-	90060-pvtz	concepttekst voor a-folder (algemene folder over project itz ten behoeve van vergadering projectgroep itz 26.4.1990
D40	-	90061-pvtz	concepttekst voor b-folder (extra folder voor voorzieningen) over project itz ten behoeve van vergadering projectgroep itz 26.4.1990
D41	-	90075-pvtz	concepttekst voor c-folder (publieksfolder) over project itz ten behoeve van vergadering projectgroep itz 26.4.1990
D42	-	KGZ/SGI/KH	ontwerp-communicatieschrift als voorbeeld van logboek ten behoeve van vergadering projectgroep itz 26.4.1990
D43	-	-	voorbeeld-logboek van thuisverplegingsproject uit Amsterdam ten behoeve van vergadering projectgroep itz 26.4.1990
D44	15.5.1990	90089-pvtz	agenda vergadering projectgroep itz 15.5.1990
D45	mei 1990	90088-pvtz	statuten stichting itz
D46	15.5.1990	90093-pvtz	verslag laatste vergadering projectgroep itz 15.5.1990
D47	mei 1990	90090-pvtz	tijdsplanning, vergaderdata en agendaplanning directorium
D48	mei 1990	-	interne folder itz voor hulpverleners
D49	mei 1990	-	externe folder itz voor hulpverleners
D50	28.5.1990	90101-pvtz	agenda eerste vergadering directorium 5.6.1990
D51	30.5.1990	-	afschrift van de akte van oprichting stichting itz
D52	30.5.1990	90102-pvtz	brief stichting itz aan bestuursleden van de stichting itz met info over subsidie-aanvraag en -besluiten, statuten, directorium, projectleiderschap
D53	31.5.1990	90103-pvtz	notitie t.b.v. directoriumvergadering van 5.6.1990: oprichting stichting itz op 30.5.1990 (wordt verwezen naar bijlage met statuten); projectmanager; inrichting bureau itz; materiële en organisatorische aangelegenheden; begroting

D54	-	-	logboek itz ten behoeve van vergadering directorium 5.6.11990
D55	-	020pvtz2	lijst met bestuursleden stichting itz ten behoeve van vergadering directorium 5.6.11990
D56	v5.6.1990	90113-pvtz	verslag vergadering 5.6.1990 directorium
D57	25.6.1990	05590-pvtz	brief van WVC aan convergentiecollege i.o.: goedkeuring project en subsidieverlening
D58	25.6.1990	pvtz-90128-st	eerste overzicht financiële kosten projectleiding, projectmanager, uitvoering itz, bureau itz
D59	28.6.1990	PF'06'28'ITC(16)	arbeidsovereenkomst tussen stichting ITZ en projectmanager
D60	-	90120-pvtz	notitie gang van zaken bij bureau itz ten behoeve van vergadering directorium 25.7.1990
D61	-	-	overzicht kosten bureau itz in 1990 ten behoeve van vergadering directorium 25.7.1990
D62	19.7.1990	90122-pvtz	agenda vergadering directorium 25.7.1990
D63	25.7.1990	90126-pvtz	verslag vergadering 25.7.1990 van directorium
D64	6.8.1990	90127pvtz.st	agenda vergadering bestuur 13.8.1990
D65	30.8.1990	90139-pvtz	agenda vergadering directorium 12.9.1990
D66	-	90140pvtz.dir	mededelingen met betrekking tot itz ten behoeve van directoriumvergadering 12.9.1990: onder andere huisvesting, gironummer, samenwerking met hulpverleners, problemen
D67	-	90141pvtz.dir	aandachtspunten voor itz ten behoeve van directoriumvergadering 12.9.1990 onder andere doelgroep, extra hulp, aanbod aan pg, afstemming van itz met gezinsverzorging en kruiswerk, voorlichting, budgetbewaking, administratie rekeningen, aanbod amw
D68	5.9.1990	itz-01290-bu	brief van ziekenfonds aan projectmanager: voornemens tot procedure verstrekking voedingsmiddelen
D69	11.9.1990	itz-01390-bu	brief van regionaal apothekers overleg aan projectmanager: voorstel tot overleg over integratie van activiteiten van apothekers in project
D70	12.9.1990	90147pvtz	verslag vergadering 12.9.1990 van directorium
D71	19.9.1990	865.90	brief van stichting ITZ aan WVC: korte beschrijving vergaderingen, startfase en problemen in project itz
D72	24.9.1990	7320.90	brief van RL aan project met als bijlage beschrijving project
D73	5.10.1990	163pvtz.dir	agenda vergadering directorium 17.10.1990
D74	17.10.1990	184pvtz.dir	verslag vergadering 17.10.1990 van directorium
D75	-	-	cijfermatig overzicht hulpvragen itz ten behoeve van directoriumvergadering van 17.10.1990
D76	okt. 1990	09890-m	uitnodiging van NIVEL voor jaarmarkt zorgvernieuwing in 1991
D77	8.11.1990	pvtz189	agenda vergadering directorium 14.11.1990
D78	14.11.1990	206pvtz.dir	verslag vergadering 14.11.1990 van directorium
D79	-	-	notitie ten behoeve van directoriumvergadering van 14.11.1990 over werkafspraken met ziekenhuizen-ontslag-protocol
D80	-	-	notitie ten behoeve van directoriumvergadering van 14.11.1990 inzake onderhandelingsruimte projectmanager
D81	-	-	concept werkovereenkomst met de hospice/vrijwilligersorganisaties ten behoeve van directoriumvergadering van 14.11.1990
D82	3.12.1990	1142.90	overzicht activiteiten voor bekendmaking huisvesting indicatiebureaus
D83	5.12.1990	206pvtz.dir	agenda vergadering directorium 10.12.1990
D84	10.12.1990	212pvtz.dir	verslag vergadering 10.12.1990 van directorium
D85	-	8422Q	ontwerp-besluit subsidiëring itz ingaande januari 1991 ten behoeve van vergadering directorium 10.12.1990
D86	-	209pvtz.dir	concept-begroting stichting itz 1991 ten behoeve van vergadering directorium 10.12.1990

D87	-	-	voortgangsverslag bureau itz: onder andere aantal zorgdagen, werkovereenkomst met de hospice, protocol ontslag uit ziekenhuis, verwerking van aanmeldingen, lijst met ingevoerde verzekerden ten behoeve van vergadering directorium 10.12.1990
D88	-	-	vergaderschema directorium-bestuur 1991 ten behoeve van vergadering directorium 10.12.1990
D89	13.12.1990	jans.thz	verslag gesprek van projectmanager met kliniek over acute opvang vanuit thuissituatie door de kliniek
D90	15.12.1990	-	brief aan bureau itz van hospice met folder
D91	19.12.1990	215pvtz.pg	verslag vergadering projectgroep psychogeriatric van 19.12.1990
D92	4.1.1991	500241	voortgangsrapportage zorgvernieuwingproject aan WVC
D93	14.1.1991	00091-pvtz	brief RL aan stichting ITZ met als bijlage projectbeschrijving
D94	17.1.1991	001pvtz.bes	uitnodiging voor vergadering van bestuur op 5.2.1991
D95	17.1.1991	002pvtz.dir	agenda vergadering directorium 23.1.1991
D96	-	pvtz.3	mededelingen van projectleider aan directorium ten behoeve van vergadering directorium 23.1.1991
D97	-	pvtz.4	begroting stichting ITZ, met verwijzing naar concept-begroting ten behoeve van vergadering directorium 23.1.1991
D98	-	pvtz.5	concept-taakopdracht projectgroep psychogeriatric ten behoeve van vergadering directorium 23.1.1991
D99	23.1.1991	003pvtz.dir	verslag vergadering 23.1.1991 van directorium
D100	24.1.1991	-	brief projectleider aan RL: goedkeuring projectbeschrijving
D101	24.1.1991	-	brief projectleider over onduidelijkheid over bij het bureau itz te declareren huisartsenhulp. Bijlage: protocol patiënten die in aanmerking komen voor itz
D102	24.1.1991	-	brief aan stedelijke gezinszorg naar aanleiding van diens brief dd. 23.1.1991 onder andere over participatie van gezinsverzorging bij casusbesprekingen; overleg van kruiswerk en gezinszorg met verzekeraar op 4.2.1991
D103	30.1.1991	-	voortgangsverslag project itz 1990
D104	5.2.1991	-	brief projectleider aan projectgroep pg met bijlagen: verslag van vergadering 19.12.1990 van projectgroep pg; notitie itz voor pg-patiënten
D105	v5.2.1991	010pvtz.bes	verslag vergadering 5.2.1991 van bestuur
D106	6.2.1991	-	concept-taakopdracht van projectgroep pg
D107	6.2.1991	009pvtz.dir	agenda vergadering directorium 13.2.1991
D108	6.2.1991	-	concept-begroting stichting itz 1991
D109	v7.2.1991	011pvtz.cc	verslag vergadering van convergentiecollege 7.2.1991
D110	-	01291-pvtz	interim-advies van ziekenfondsraad over invoering van itz, ten behoeve van vergadering directorium 13.2.1991
D111	8.2.1991	91-4060/hk/es	uitnodiging van verzorgingshuizen en verpleegtehuizen voor overleg over nieuwe situatie na samenvoeging indicatiestructuren voor verzorgingstehuizen en verpleegtehuizen
D112	13.2.1991	015pvtz.dir	verslag vergadering 13.2.1991 van directorium
D113	19.2.1991	013pvtz.cc	taakstelling convergentiecollege
D114	febr. 1991	01991-pvtz	brief van verzorgingshuizen en verpleegtehuizen met voorstel tot instellen van plaatsingscommissies in regio
D115	febr. 1991	web-91-311788	brief van gedeputeerde staten Noord-Holland aan Burge-meester en Wethouders in de gemeenten in de regio: uitnodiging voor bijeenkomst op 22.2.1991 over inventarisatie van thuiszorgaanbod, participatie van gemeenten, samenwerking provincie-gemeente inzake zorgvernieuwing
D116	6.3.1991	016pvtz.dir	agenda vergadering directorium 13.3.1991
D117	13.3.1991	333.91/ptz/dir	verslag vergadering directorium 13.3.1991
D118	-	017pvtz.dir	toelichting bij wijziging begroting ten behoeve van vergadering directorium 13.3.1991

D119	-	018pvtz	concept-begroting stichting itz 1991 met toelichting ten behoeve van vergadering directorium 13.3.1991
D120	21.3.1991	029pvtz.cc	brief van projectleider aan taakgroep taakstelling convergentiecollege: onder andere info over taakstelling convergentiecollege
D121	21.3.1991	-	tekst rede van staatssecretaris in staatscourant 57
D122	5.4.1991	331.91-ptz	agenda vergadering directorium 10.4.1991
D123	5.4.1991	332.91-ptz	agenda vergadering convergentiecollege 11.4.1991
D124	8.4.1991	-	verslag bijeenkomst van maatschappelijk werkenden van de stedelijke ziekenhuizen en verpleeghuizen
D125	10.4.1991	378.91/ptz	verslag vergadering 10.4.1991 van directorium
D126	-	035pvtz.dir	eerste concept inventarisatie en start zorgaanbod pg-patiënten ten behoeve van vergadering directorium
D127	-	-	overzicht gegevens aanmeldingen itz maart 1991 ten behoeve van vergadering directorium 10.4.1991
D128	-	-	vraagstellingen voor een studiedag ten behoeve van vergadering directorium 10.4.1991
D129	-	-	5 onderwerpen van taakgroep convergentiecollege voor bespreking in convergentiecollege ten behoeve van vergadering convergentiecollege 11.4.1991
D130	11.4.1991	392/91.ptz	verslag vergadering convergentiecollege 11.4.1991
D131	15.4.1991	330.91-ptz	concept-brief aan WVC over verdere integratie projectorganisaties
D132	15.4.1991	379.91/ptz	actiepuntenlijst projectactiviteiten
D133	22.4.1991	438/91.ptz	verslag vergadering taakgroep convergentie 22.4.1991
D134	22.4.1991	428/91.ptz	concept-checklist met betrekking tot convergentie-onderwerp 5: indicatiebureaus/bureaustructuur
D135	2.5.1991	498/91.ptz	agenda vergadering directorium 8.5.1991
D136	-	453.91	onderbouwing van tarieven van amw ten behoeve van vergadering directorium 8.5.1991
D137	v8.5.1991	584/91.ptz	verslag vergadering directorium 8.5.1991
D138	v8.5.1991	589/91.ptz	besluitenlijst vergadering directorium 8.5.1991
D139	8.5.1991	osrzor151.91c	overzicht kosten amw
D140	8.5.1991	-	rapportage bureau itz april 1991
D141	8.5.1991	-	brief van ziekenfonds over tarieven zorginzet itz
D142	-	502/91.ptz	notitie doelgroepen in begroting 1991 ten behoeve van vergadering directorium 8.5.1991
D143	-	603/91.ptz	bijeenkomst taakgroep convergentiecollege 23.5.1991: notitie besluitvormingsprocedures
D144	29.5.1991	652/91.ptz	agenda bezinningsdag directorium 5.6.1991
D145	-	653/91.ptz	notitie ten behoeve van bezinningsdag op 5.6.1991: ochtend-thema 'het onderscheid reguliere zorg-intensieve zorg'
D146	-	-	somatische casus ten behoeve van inhoudelijke discussie op bezinningsdag op 5.6.1991 over doel etc.
D147	3.6.1991	719/91.ptz	overzicht praktijkproblemen itz
D148	v5.6.1991	842/91.ptz	verslag bezinningsdag 5.6.1991
D149	5.6.1991	6355.91	notitie 'itz en amw', met begeleidende brief van amw aan ziekenfonds
D150	5.6.1991	-	concept huishoudelijk reglement stichting itz
D151	6.6.1991	718/91.ptz	agenda vergadering directorium 12.6.1991
D152	12.6.1991	830/91.ptz	samenattend verslag vergadering directorium 12.6.1991
D153	juni 1991	-	overzicht van stedelijke gezinsverzorging itz, wachtlijst en urgentielijst psychogeriatric
D154	-	-	concept huishoudelijk reglement stichting itz ten behoeve van vergadering directorium 12.6.1991
D155	-	730/91.ptz	vergaderingen directorium zomerperiode: vergaderdata en agendapunten ten behoeve van vergadering directorium 12.6.1991
D156	-	-	overzicht gegevens aanmeldingen bij bureau itz mei 1991 ten behoeve van vergadering directorium 12.6.1991

D157	10.6.1991	750/91.ptz	agenda vergadering bestuur 13.6.1991
D158	10.6.1991	751/91.ptz	voortgang project itz: overzicht ontwikkelingen en discussiepunten februari - juni 1991
D159	12.6.1991	830/91.ptz	samenvattend verslag vergadering directorium 12.6.1991
D160	13.6.1991	934/91.ptz	verslag vergadering bestuur 13.6.1991
D161	-	018pvtz	begroting 1991 ten behoeve van vergadering bestuur 13.6.1991
D162	17.6.1991	782/91.ptz	voorstel voor ordening van de discussie in de taakgroep convergentie
D163	20.6.1991	831/91.ptz	agenda vergadering directorium 10.7.1991
D164	3.7.1991	6526.91	notitie van ziekenfonds over stand van zaken project itz
D165	-	-	overzicht gegevens aanmeldingen bij bureau itz juni 1991 ten behoeve van vergadering directorium 10.7.1991
D166	10.7.1991	940/91.ptz	verslag vergadering directorium 10.7.1991
D167	10.7.1991	942/91.ptz	afspraken van de taakgroep convergentie, gemaakt op 10.7.1991
D168	7.8.1991	994/91.ptz	agenda vergadering directorium 14.8.1991
D169	-	943/91.ptz	concept voortgangsverslag januari 1991-juni 1991 aan WVC ten behoeve van vergadering directorium 14.8.1991
D170	-	944/91.ptz	concept-brief aan WVC over voortgang project januari-juni 1991 ten behoeve van vergadering directorium 14.8.1991
D171	-	995/91.ptz	notitie hoe binnenkort verder met de pg-groep; een eerste gespreksronde; ten behoeve van vergadering directorium 14.8.1991
D172	7.8.1991	1006/91.ptz	begroting 1991 stichting itz
D173	14.8.1991	1054/91.ptz	verslag vergadering directorium 14.8.1991
D174	26.8.1991	1109/91.ptz	brief met notitie aan werkgroep praktijkproblemen
D175	11.9.1991	146pvt.z	brief projectleider: ledenlijst van convergentiecollege en van bestuur en directorium
D176	19.9.1991	1244/91.ptz	agenda vergadering directorium 27.9.1991
D177	sept. 1991	1245/91.ptz	een jaar project itz. Enkele cijfers over de periode 1 juli 1990 tot 1 juli 1991
D178	25.9.1991	6970-91	brief van hospice aan directorium: verzoek om samen met hospice mogelijkheden na te gaan van voortzetting van werk hospice
D179	27.9.1991	1417/91.ptz	verslag vergadering directorium 27.9.1991
D180	3.10.1991	1333/91.ptz	agenda vergadering bestuur 22.10.1991
D181	15.10.1991	1513/91.ptz	samenvattend verslag gesprek tussen vertegenwoordigers van projectorganisaties in de regio op 15.10.1991
D182	15.10.1991	-	huishoudelijk reglement stichting itz versie 15.10.1991
D183	-	1335/91.ptz	overzicht ontwikkelingen juni - oktober 1991 ten behoeve van vergadering directorium 22.10.1991
D184	-	1049/91.ptz	financieel overzicht 1990: kosten itz ten behoeve van vergadering directorium 22.10.1991
D185	-	1268/91.ptz	financiële jaarrekening 1990 ten behoeve van vergadering directorium 22.10.1991
D186	-	1050/91.ptz	halfjaaroverzicht itz 1991: kosten itz ten behoeve van vergadering directorium 22.10.1991
D187	16.10.1991	1415/91.ptz	brief van projectleider aan directorium over discussies met betrekking tot de pg-groep
D188	17.10.1991	1421/91.ptz	notitie beleidsplan 1992 en begroting 1992
D189	22.10.1991	1760/92.ptz	verslag vergadering bestuur 22.10.1991
D190	6.11.1991	1507/91.ptz	agenda vergadering directorium 13.11.1991
D191	6.11.1991	1514/91.ptz	vorderingen pg-groep en onderlinge afstemming van discussies ten aanzien van hulp aan pg-patiënten
D192	13.11.1991	1308/91.ptz	concept-evaluatie project itz voor terminale patiënten juni 1990 - juli 1991
D193	13.11.1991	1580/91.ptz	verslag vergadering directorium 13.11.1991
D194	21.11.1991	1607/91.ptz	brief van projectleider aan vereniging van verpleeghuizen over verkennende bespreking over pg

D195	21.11.1991	1617/91.ptz	brief van projectleider aan hospice over financiële bijdragen aan werk van hospice
D196	21.11.1991	1630/91.ptz	besluitvorming evaluatie itz dd. 20.11.1991 en inbreng in overleg met ziekenfonds
D197	24.11.1991	7399.91	notitie van huisartsenvertegenwoordiger over itz
D198	25.11.1991	1665/91.ptz	verslag gesprek met ziekenfonds dd. 25.11.1991
D199	5.12.1991	1711/91.ptz	agenda vergadering directorium 11.12.1991
D200	9.12.1991	1741/91.ptz	reactie hoofdwijkverpleegkundigen op handleiding itz
D201	11.12.1991	1761/91.ptz	verslag vergadering directorium 11.12.1991
D202	11.12.1991	-	notitie 'wanneer nachtverpleging en wanneer nachtzorg bij terminale patiënten'
D203	-	1581/91.ptz	overzicht beslispunten in evaluatierapport itz ten behoeve van vergadering directorium 11.12.1991
D204	8.1.1992	1631/91.ptz	voorstellen van de pg-werkgroep aan het directorium
D205	jan. 1992	1693/91.ptz	handleiding itz voor terminale patiënten van werkgroep praktijkproblemen
D206	9.1.1992	048/92.ptz	agenda vergadering directorium 15.1.1992
D207	15.1.1992	094/92.ptz	verslag vergadering directorium 15.1.1992
D208	20.1.1992	049/92.ptz	inbedding en taken van de operationaliseringsgroep itz
D209	-	050/92.ptz	notitie over poolvorming ten behoeve van vergadering directorium 29.1.1992
D210	20.1.1992	116/92.ptz	agenda vergadering bestuur 30.1.1992
D211	22.1.1992	141/92.ptz	verslag overleg directorium-ziekenfonds-riagg dd 22.1.1992
D212	29.1.1992	190/92.ptz	besluitenlijst directorium dd. 29.1.1992
D213	30.1.1992	264/92.ptz	verslag vergadering bestuur 30.1.1992
D214	-	117/92.ptz	overzicht van projectontwikkelingen oktober - januari ten behoeve van vergadering bestuur 30.1.1992
D215	10.2.1992	241/92.ptz	brief van stichting itz aan ziekenfonds over financiering itz 1992
D216	27.2.1992	5443.92	brief van ziekenfonds aan stichting itz over financiering itz 1992
D217	6.3.1992	441/92.ptz	agenda vergadering directorium 11.3.1992
D218	11.3.1992	474/92.ptz	besluiten dd. 11.3.1992 van directorium met betrekking tot concept 'reorganisatie project itz' nr 338/92.ptz versie van 5.3.1992
D219	11.3.1992	607/92.ptz	verslag vergadering directorium 11.3.1992
D220	12.3.1992	465/92.ptz	brief van directorium aan ziekenfonds over financiering itz 1992
D221	12.3.1992	475/92.ptz	agenda vergadering bestuur 16.3.1992
D222	-	463/92.ptz	herziene concept-begroting 1992: versie van directorium voor bestuursvergadering 16.3.1992
D223	16.3.1992	338/92.ptz	handleiding itz voor terminale patiënten van werkgroep praktijkproblemen
D224	2.4.1992	610/92.ptz	agenda vergadering directorium 8.4.1992
D225	-	611/92.ptz	aanvullende opmerkingen bij de stukken voor de directorium-vergadering van 8.4.1992 over reorganisatie en zorg aan pg-patiënten
D226	-	515/92.ptz	instructie nieuwe werkwijze in kader project itz ten behoeve van directoriumvergadering van 8.4.1992
D227	17.4.1992	-	brief van penningmeester aan bestuur over accountantscontrole van jaarrekening 1990/191
D228	23.4.1992	748/92.ptz	agenda extra vergadering directorium 4.5.1992
D229	-	1257/92.ptz	voortgangsverslag 1e helft 1992 project itz
D230	-	749/92.ptz	voorstellen financiële afwikkeling 1-7-1990/1-4-1992 en voorstellen administratieve organisatie met ingang van 1-4-1992 ten behoeve van vergadering directorium 4.5.1992
D231	-	751/92.ptz	vraag over te declareren kosten bij inzet van itz ten behoeve van vergadering directorium 4.5.1992
D232	mei 1992	817/92.ptz	brief projectleider aan instellingen met info over folders itz
D233	mei 1992	816/92.ptz	brief projectleider aan instellingen met info over folders itz

D234	mei 1992	768/92	folder ITZ voor verwijzers
D235	mei 1992	777/92	algemene folder ITZ
D236	v4.5.1992	978/92.ptz	besluiten extra directoriumvergadering 4.5.1992
D237	7.5.1992	825/92.ptz	brief aan ziekenfonds over vertrek projectmanager
D238	4.6.1992	977/92.ptz	agenda vergadering directorium 10.6.1992
D239	-	979/92.ptz	eindrapport pg-werkgroep ten behoeve van vergadering directorium 10.6.1992
D240	5.6.1992	993.92	agenda vergadering convergentiecollege 11.6.1992
D241	10.6.1992	1214/92.ptz	verslag vergadering directorium 10.6.1992
D242	-	992.92	notitie taakstelling convergentie college etc. ten behoeve van vergadering convergentiecollege 11.6.1992
D243	11.6.1992	1243/92.ptz	verslag vergadering convergentiecollege 11.6.1992
D244	2.7.1992	1132/92.ptz	brief van operagroep aan kruiswerk met advies over interne herschikking van taken bij organisatie van itz
D245	14.7.1992	1198/92.ptz	herziene begroting stichting itz ten behoeve van vergadering directorium 30.9.1992
D246	16.7.1992	1222/92.ptz	brief van bestuur aan directorium over ontevredenheid van gang van zaken bij itz aan terminale patiënten
D247	16.7.1992	8.9JdK/wvl	brief van kruiswerk aan belanghebbenden over interne herschikking van taken bij organisatie van itz
D248	26.7.1992	-	brief van huisartsenvertegenwoordiger aan projectleider waarin deze werk als lid van directorium neerlegt
D249	29.7.1992	1226/92.ptz	brief van projectleider aan participanten stichting itz met als bijlagen: financieel jaaroverzicht 1991 en begroting 1992
D250	29.7.1992	1256/92.ptz	brief van convergentiecollege aan WVC over voortgang 1e helft 1992
D251	24.9.1992	1475/92.ptz	agenda vergadering directorium 30.9.1992
D252	-	1476/92.ptz	notitie huidige constructie met betrekking tot terminale patiënten ten behoeve van vergadering directorium 30.9.1992
D253	-	1478/92.ptz	aanbevelingen operagroep ten behoeve van vergadering directorium 30.9.1992
D254	-	1479/92.ptz	aanvullingen van projectleider en stedelijke gezinszorg op aanbevelingen operagroep ten behoeve van vergadering directorium 30.9.1992
D255	-	1480/92.ptz	notitie overleg met ziekenfonds ten behoeve van vergadering directorium 30.9.1992
D256	-	1481/92.ptz	vergaderdata/agendaplanning bestuur en directorium ten behoeve van vergadering directorium 30.9.1992
D257	-	1196/92.ptz	informeel jaaroverzicht 1991 itz ten behoeve van vergadering directorium 30.9.1992
D258	-	1134/92.ptz	registratie 1991: kosten van stichting itz volgens geaccordeerde declaraties ten behoeve van vergadering directorium 30.9.1992
D259	-	749/92.ptz	financiële afwikkeling 1990/1991 en administratieve reorganisatie 1992 ten behoeve van vergadering directorium 30.9.1992
D260	30.9.1992	1941/92.ptz	verslag vergadering directorium 30.9.1992
D261	okt. 1992	1598.92	stand van zaken project ten behoeve van convergentiecollege
D262	20.10.1992	1607/92.ptz	conceptbeleidsplan 1993 van de stichting itz
D263	20.10.1992	1634/92.ptz	agenda vergadering convergentiecollege 27.10.1992
D264	26.10.1992	7106.92	brief van verpleeghuis-riagg-stichting itz aan ziekenfonds over plan dagopvang pg-patiënten extramuraal
D265	26.10.1992	866/92/jsw/aa	notitie van verpleeghuis-riagg-stichting itz aan ziekenfonds: plan dagopvang pg-patiënten extramuraal
D266	3.11.1992	-	brief van indicatiebureau aan inspectie geestelijke volksgezondheid over beperken van bewegingsvrijheid van cliënten in thuissituatie

D267	10.11.1992	1829/92.ptz	brief van stichting itz aan ziekenfonds betreffende overleg op 16.11.1992
D268	16.11.1992	1942/92.ptz	verslag overleg van directorium/huisartsenvereniging/riagg met ziekenfonds dd. 16.11.1992
D269	okt-nov 92	1801/92.ptz	concept protocol indicatiestelling en zorgtoewijzing psychogeriatrische patiënten
D270	17.11.1992	1943/92.ptz	verslag vergadering operagroep dd. 17.11.1992
D271	24.11.1992	1946/92.ptz	agenda vergadering directorium 2.12.1992
D272	-	1830/92.ptz	budgetvoorstellen itz 1993 ten behoeve van vergadering directorium 2.12.1992
D273	nov. 1992	92-3203/hk/md	notitie van verpleeghuizen over overbruggingszorg en plaatsing van verpleeghuisgeïndiceerde patiënten in de regio
D274	dec. 1992	2049/92.ptz	rapport van operagroep: evaluatie van de itz
D275	2.12.1992	2095/92.ptz	verslag vergadering directorium 2.12.1992
D276	3.12.1992	js/av/921693	brief van inspectie geestelijke volksgezondheid aan indicatiebureau over beperken van bewegingsvrijheid van cliënten in thuissituatie
D277	21.12.1992	2096/92.ptz	aanbiedingsbrief van projectleider aan directies over protocol indicatiestelling
D278	21.12.1992	2097/92.ptz	brief van projectleider aan directorium: aanbieding van verslag vergadering 2.12.1992 en van rapportage van werkgroep indicatiestelling etc. pg.
D279	dec. 1992	036/93.ptz	brief aanbieding voortgangsrapportage 2e helft 1992 en eindrapportage aan WVC
D280	-	037/93.ptz	voortgangsrapportage 2e helft 1992 aan WVC
D281	7.1.1993	038/93.ptz	aanbiedingsbrief van operagroep aan directies van instelling- en met betrekking tot evaluatierapport itz
D282	8.1.1993	043/93.ptz	brief van projectleider aan huisartsen: onder andere opheffing stichting itz
D283	febr. 1993	-	nota 'sociale zorg als functie van een geordende thuiszorg in het kader van verpleging en verzorging' van amw
D284	17.3.1993	osbet161.93c	brief van amw aan RL over amw-nota 'sociale zorg als functie van een geordende thuiszorg in het kader van verpleging en verzorging'

Instrumenten voor dataverzameling

1 'Themalijst interviews projectleiders, najaar 1990' (selectie)

SAMENWERKING TUSSEN PARTICIPANTEN IN HET KADER VAN HET PROJECT EN DRAAGVLAK

- 6a. Hoe de organisatie van het project als netwerk er formeel uitziet, is af te leiden uit de registratie-formulieren van mei/juni. In hoeverre wijkt de praktijk ervan af?
- 6b. In hoeverre is de formele projectorganisatie, zoals weergegeven in de registratieformulieren van mei/juni, gewijzigd?

Sleutelwoorden:

NB: Uitgaan van de gegevens in de registratieformulieren en alleen aanvullende gegevens vragen

- * verdeling taken/functies en (beslissings-)bevoegdheden
- * intensiteit en aard (o.a. samenwerking-competitie) van relaties tussen participanten
- * communicatiekanalen/-mechanismen
- * coördinatie (o.a. coördinerend orgaan)
- * regels en procedures (standaardisering)
- * vastgelegde sanctiemogelijkheden
- * machts-, zeggenschapsverhoudingen
- * informele coalities
- * opkomst en frequentie vergaderingen

- 8a. Op welk niveau (management-zorgverleners) wordt er samengewerkt?
- 8b. Hoe verloopt de samenwerking tussen de participanten?
- 8c. Welke participanten tonen de meeste betrokkenheid bij het project, en welke de minste? Hoe verklaart u dit?

Sleutelwoorden:

- * "kartrekkers"
- * inbreng/betrokkenheid participanten: actief-terughoudend
- * bereidheid tot samenwerken
- * belangen/motieven

9. Hoe schat u het draagvlak in?

Sleutelwoorden:

- * motivatie per participant
- * bereidheid afzonderlijke participanten tijd, energie en (personele en financiële) middelen in het project te steken
- * feitelijke inbreng
- * bereidheid autonomie in te leveren
- * bereidheid organisatieveranderingen door te voeren indien nodig
- * bereidheid werkwijze zo nodig ingrijpend aan te passen
- * onderschrijven van de doelstellingen
- * prioriteitstelling binnen het beleid van de instellingen/participanten
- * nakomen van afspraken, toezeggingen waarmaken

- 10c. In hoeverre hebben de participanten dezelfde filosofie ten aanzien van zorgverlening? Levert dit problemen op?
11. In hoeverre erkennen de participanten elkaars aanspraken op werkgebied, taken, en functies bij zorgverlening (domeinconsensus)? Levert dit problemen op?

2 'Vragenlijst interviews projectleiders, najaar 1991 (selectie)

BELANGRIJKSTE PROBLEMEN EN KNELPUNTEN IN PROJECT

1. Omschrijving van de samenwerking en relaties tussen betrokkenen.

Sleutelwoorden:

- * onderscheid zorgverleners-management, organen
- * samenwerkingsklimaat:
 - * samenwerking-competitie
 - * machts- en zeggenschapsverhoudingen, informele coalities
 - * free riders, aftasten/afwachten, deelnemen om te zien wat gaande is
 - * samenwerking bemoeilijken: hindermacht
 - * opkomst bij vergaderingen
 - * intensiteit van de relaties
- * cultuurverschillen
 - * verschillen in normen/waarden
 - * visie op wat moet gebeuren en hoe

SUBJECTIEVE INSCHATTING: DRAAGVLAK VOOR HET PROJECT OP DIT MOMENT

1. Motieven van de participanten voor deelname aan project.

Sleutelwoorden:

- * verwachte/ervaren voordelen voor participant
- * verwachte/ervaren nadelen voor participant

2. Oordeel over betrokkenheid van de participanten bij project.

Sleutelwoorden:

- * onderscheid management - zorgverleners
- * toegezegde inbreng: bereidheid tot overdracht bevoegdheden, inleveren autonomie, geld, menskracht, faciliteiten
- * feitelijke inbreng: nakomen van afspraken/toezeggingen
- * verschillen tussen participanten: actief-terughoudend, "kartrekkers", wel-niet gemotiveerd

3. Belang project voor de participanten.

Sleutelwoorden:

- * onderscheid management - zorgverleners
- * onderschrijven van de projectdoelstellingen
- * prioriteit project in eigen beleid
- * belang project voor eigen doelstellingen
- * relatief belang project t.o.v. andere initiatieven

3 'Themalijst interviews projectleiders, najaar 1992' (selectie)

INSTRUMENTEN T.B.V. PRIMAIR PROCES

1. Acceptatie instrumenten door instellingen-hulpverleners.

Sleutelwoorden

- * onderschrijven-weerstand tegen gebruik
- * aansluiting bij visie-cultuur-belangen
- * (bedreiging) professionele autonomie
- * centrale intake/indicatiestelling
- * scheiding vaststellen zorgaanbod e.d. van zorgverlening

DE ORGANISATORISCHE INBEDDING VAN HET PRIMAIR PROCES

1. Coördinatie gehele primaire proces.

Sleutelwoorden

- * door wie: functionaris(sen)
- * formeel/inhoudelijk werkgever coördinerende functionaris(sen)
- * taken-verantwoordelijkheden
- * bevoegdheden t.a.v. instellingen en hulpverleners

2. Organisatorische inbedding primair proces.

Sleutelwoorden

- * instelling/organisatie-netwerk waaronder de coördinatie van gehele proces ressorteert
- * rechtspersoon
- * (on-)afhankelijk t.o.v. participanten

FACTOREN BIJ VOORTGANG: PROJECT-EVALUATIE DOOR PROJECTLEIDER

1. Samenwerking en relaties tussen betrokkenen.

Sleutelwoorden

- * participanten:
 - * samenwerking-competitie-coalities-strijd-afwachten-belemmeren
- * verschillen tussen participanten: actief-terughoudend, "kartrekkers", wel-niet gemotiveerd, "free riders"
- * machtsverhoudingen
- * onderling vertrouwen, intensiteit van de relaties
- * opkomst bij vergaderingen
- * welke netwerken haalbaar: mate van vrijblijvendheid-binding (fusie, strategische alliantie, opgaan in nieuwe organisatie)
- * samenwerking tussen hulpverleners

3. Belangen van de participanten.

Sleutelwoorden

- * belang, prioriteit en voor- en nadelen van project
- * tegenstrijdigheid projectbelangen-instellingsbelangen
- * overeenkomsten-verschillen in belangen tussen participanten: verholen-openlijk (beslechtingsor-gaan)

4. Overeenstemming in domein en cultuur tussen de betrokkenen.

Sleutelwoorden

- * problematische verschillen
- * taken-domein-functie, werkwijze-werkgebied (domeinconsensus)
- * normen-waarden-cultuur-visie op zorgverlening (ideologische consensus)

5. Overheidsbeleid, wet- en regelgeving.

Sleutelwoorden

- * stelselherziening: inhoud, tempo, onduidelijkheden
- * wet- en regelgeving: invoering cluster verzorging en verpleging per 1-1-1993
- * gevolgen voor inzet-opstelling participanten: passief-anticipatie

6. Omgaan met mogelijkheden - onzekerheden m.b.t. financiering.

Sleutelwoorden

- * financieringsstromen en schotten: overheveling budgetten, ruimte voor substitutie van financiële middelen
- * subsidieregelingen: gebruik, kansen en beperkingen
- * subsidie WVC voor projectondersteuning
- * functionele financiering

7. Opstelling verzekeraars t.o.v. project.

Sleutelwoorden

- * stimulans-belemmering: houding t.a.v. aanbieders en project
 - * regisseur: begeleidend-ondersteunend-meedenkend-initiërend-flexibel
 - * administratie- of betaalkantoor: passief-terughoudend-afwachter-star
- * ontwikkelingen in rol/opstelling verzekeraar
- * relatie met verzekeraars: communicatie, vertrouwen, waardering
- * wat doen verzekeraars in regio met zorgplicht: afschuiven naar aanbieders?
- * trends naar meer regionale regie (boven de instellingen)
- * verzekeraars en één gespreks- of contractpartner: netwerken van voorzieningen
- * onderhandelingspositie:
 - * machtsbronnen aanbieders: onderlinge bundeling (o.a. concurrentiebeperking), beperkt regionaal aanbod, schaarste aan personeel, barrières voor toetreding nieuwe aanbieders (commercie)
 - * machtsbronnen verzekeraar: contracteervrijheid, verschuiving zorgplicht, pseudo-overheid, toedeling financiële middelen
 - * verschuivingen in machtsverhouding aanbieders-verzekeraars

4 'Themalijst interviews directeuren gezinszorg en kruiswerk, najaar 1990' (selectie)

THUISZORGaanbod

- 1a. Wat houdt het thuiszorgaanbod van uw instelling op dit moment in?
- 1b. Wat is daarvan regulier, wat aanvullend?
- 1c. Hoe wordt de aanvullende zorg gefinancierd?

Sleutelwoorden:

- * Organisatorische toegankelijkheid, beschikbaarheid/capaciteit, bereikbaarheid
- * maximaal aantal uren per kontakt, maximale frekwentie kontakten, tijdstippen
- * aard van de zorg:
 - * Kruiswerk: bijlage Erkenningennormen
 - * Gezinszorg: bijlage
- * geografisch werkgebied-bevolkingsomvang
- * standaardisatie van zorg (protocollen/verpleegplannen): voor welke doelgroepen? (methodisch verpleegkundig handelen)
- * wachttijd, wachttijsten, urgentiebepaling (vastgelegde criteria): oorzaken
- * Kruiswerk: omvang contributie

- 2a. Hoe ziet het primaire proces eruit bij gecompliceerde hulpvragen, waarbij de inzet van meerdere disciplines noodzakelijk is?
- 2b. Hoe vindt daarbij afstemming plaats met andere hulpverleners/organisaties?

Sleutelwoorden:

- * aanmelding
- * intake, indicatiestelling (vaststelling benodigde zorg)
- * opstellen zorgplan: vertaling van zorgvraag in zorgaanbod
- * uitvoering van de zorg: vertalen van zorgplan in zorgverlenende activiteiten
- * evaluatie tijdens en na afloop van de zorgverlening

3a. Wat zijn de toekomstplannen van uw instelling ten aanzien van organisatie en product van de thuiszorg?

3b. In hoeverre zijn deze plannen formeel vastgelegd in een (strategisch) beleidsplan?

Sleutelwoorden:

- * oordeel over de wenselijkheid van deze plannen
- * geneigdheid tot veranderen van de organisatie van thuiszorg
- * financiële en operationele ruimte voor verandering
- * centrale aanmelding-intake-indicatiestelling
- * coördinatie van zorgverlening
- * verandering van het thuiszorgaanbod: taken/functies/doelgroepen
- * integratie met andere instellingen

ZORGVERNIEUWINGSPROJECT

8c. In hoeverre hebben de participanten dezelfde filosofie ten aanzien van zorgverlening?

9. In hoeverre erkennen de participanten elkaars aanspraken op werkgebied, taken, en functies bij zorgverlening (domeinconsensus)?

5 'Voortgangsregistratie projecten, najaar 1992' (selectie)

FORMULIER 7 WIJZIGINGEN PROJECTSTRUCTUUR IN REGISTRATIEPERIODE 15 OKTOBER 1991 - HEDEN

1 Organen projectstructuur (en reden van eventuele opheffing)	2 Aantal bijeenkomsten orgaan	3 Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden OF veranderingen t.o.v. de gegevens van 1991	4 Samenstelling ORGAAN a ziekenhuis b medische staf c verpleeghuis d verzorgingshuis e huisartsen f kruisvereniging g gezinsverzorging h maatschappelijk werk i fysiotherapie j projectbureau k anders l onbekend
<p>Orgaan 1</p> <p>_____</p> <p>_____</p>			
<p>Reden evt. opheffing</p> <p>_____</p> <p>_____</p>			
<p>Orgaan 2</p> <p>_____</p> <p>_____</p>			
<p>Reden evt. opheffing</p> <p>_____</p> <p>_____</p>			

ACHTERZIJDE: RUIMTE VOOR AANVULLENDE INFORMATIE

Dankwoord

Terugkijkend op de periode waarin ik aan mijn proefschrift heb gewerkt, besef ik hoezeer anderen mij hebben geholpen. Ik dank hen daarvoor. Dit geldt om te beginnen voor de deelnemers aan het Programma Zorgvernieuwingprojecten Thuiszorg van WVC, die hebben bijgedragen aan het evaluatie-onderzoek waarop deze studie is gebaseerd. Hans Maarse, mijn promotor, heeft mij waardevolle aanwijzingen gegeven. Harm Lieverdink, Saskia van der Lyke, Frits van Merode en Aggie Paulus deden nuttige suggesties.

In het bijzonder zijn het de leden geweest van de Onderzoeksgroep Zorgvernieuwing, die deze studie mogelijk hebben gemaakt. Ingrid Mur-Veeman, Ingrid Tijssen en Gerry Jongerius-De Gier, vooral zij waren degenen met wie ik tijdens het Programma van WVC het evaluatie-onderzoek heb opgezet en uitgevoerd. Ik denk met plezier aan de bijzondere sfeer van openheid en sportiviteit binnen de Onderzoeksgroep, die van dit netwerk een 'oog in de orkaan' maakte. Heel belangrijk was de inbreng van Ingrid Tijssen. Haar bijdragen hebben veel voor mij betekend.

Datzelfde geldt voor de steun van Ingrid Mur-Veeman, mijn co-promotor. Het enthousiasme waarmee zij steeds met mij in discussie ging, haar commentaren en aanwijzingen, evenals de randvoorwaarden die zij schiep, ik heb het allemaal zeer gewaardeerd.

Ik koester de herinnering aan mijn gesprekken met Gerard Houben, zowel tijdens het werk als daarbuiten.

Carla, Laura, Ellen en Stijn, jullie zijn mijn drijfveer.

Curriculum vitae

Arnoldus Johannes van Raak werd op 18 januari 1959 geboren in Kaatsheuvel, gemeente Loon op Zand. Van 1971 tot 1977 bezocht hij het Gymnasium A aan het Theresialyceum te Tilburg. Na een kortstondig verblijf als student aan de Rijksuniversiteit Utrecht (sociale geografie, 1977-1978) en een vijf jaar durend intermezzo in het bedrijfsleven (importeur van schaatssport-artikelen), studeerde hij van 1983 tot 1988 sociologie aan de Katholieke Universiteit Brabant. Van 1986 tot 1989 was hij als student-assistent werkzaam bij het IVA, Instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek te Tilburg. Daarnaast werkte hij -van 1988 tot 1990- als 'onderzoeker-coördinator preventie veel voorkomende criminaliteit' bij de gemeente Harderwijk. Sinds 1990 is hij verbonden aan de Universiteit Maastricht, alwaar hij de promotie-studie uitvoerde. Aanvankelijk was hij toegevoegd onderzoeker bij de vakgroep Beleidswetenschap van de Faculteit der Gezondheidswetenschappen. In 1997 werd hij aangesteld als universitair docent bij de vakgroep Beleid, Economie en Organisatie van de Zorg (BEOZ), waarin de vakgroep Beleidswetenschap is opgegaan.